جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان

Constitutional Guarantees of Human Rights

إعداد الطالب
بلال عبد الله سليم العواد

إشراف
الأستاذ الدكتور نزار جاسم العنبكي مشرف رئيسي

الدكتور حمدي سليمان قبيلات **مشرف مشارك**

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

2010/2009

تفويض

أنا بلال عبد الله سليم العواد أفوّض جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويـــد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الأشخاص عند طلبها.

التوقيع ....

التاريخ ....

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة (الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان)

وأجيزت بتاريخ 9/11/2010

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور نزار العنبكي	رئيساً ومشرفاً رئيسياً	....
الدكتور حمدي قبيلات	عضواً ومشرفاً مشاركاً	....
الأستاذ الدكتور أمين العضايلة	عضواً	....
الدكتور وليد عوجان	عضواً	....



الإهـــــــداء

إلى سيدي صاحب السمو الملكي الأمير

الحسن بن طلال (أبو راشد) المعظم

حفظه الله ورعاه

شكر وتقدير

أبدأ بحمد الله الذي وفّقني إلى هذا العمل و سهّل لي السبل لإنجازه لا يسعني إلا أن أتوجه بجزيل الشكر و الامتنان إلى كل من مدَّ لي يد العون في إعداد هذا البحث و أخص بالشكر الأستاذ الدكتور نـــزار العنبكي وأستاذي الفاضل الدكتور حمدي قبيلات الذي لم يتوان في تقديم كل ما في وسعه من جهد لمساعدتي و إرشادي نحو الأفـــضل و متابعتي في كل وقت، كما وأتقدم بوافر الـــشكر وعظـــيم الامتنـــان لأعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بقبول مناقشة الرسالة.

حيث يشرفني أن أقدم خالص شكري وامتناني.

الباحث

فهرس المحتويات

الملخـص

تناولت هذه الدراسة حقوق الإنسان التي نص عليها الدستور الأردني , وحرصا من المشرع الأردني على أهمية تلك الحقوق والحريات فقد أوردها في صلب الدستور, وأفرد لها بابا خاصا وترك للقوانين مهمة تنظيمها.

وبحثت هذه الدراسة في الوسائل اللازمة لضمان احترام الحقوق والحريات من أي خطر يتهددها , والغاية من هذه الضمانات هي كفالة التزام أجهزة الدولة بحماية هذه الحقوق, وتوفير الإمكانيات اللازمة لضمان تمتع أصحاب هذه الحقوق بها .

كما وتناولت الرقابة القضائية على كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية, وتم استعراض المراحل التي مر بها القضاء العادي والقضاء الإداري في الرقابة على دستورية القوانين والرقابة على أعمال الإدارة.

وتوصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات أهمها ضرورة إنشاء محكمة دستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين , وإعطاء محكمة العدل العليا حق الولاية العامة بالنظر في كافة المنازعات الإدارية دون تحديد , وجعل التقاضي أمام القضاء الإداري على درجتين , والعمل على تنظيم بعض الحقوق الأساسية دستوريا كالحق في الحياة.

ABSTRACT

This study has dealt with human rights according to the Jordanian constitution. These rights were mentioned in the core of the constitution by the Jordanian legislator due to its important and separate it but let the rules to organize it.

The study has also gone through the necessary means to ensure protecting the rights and freedoms from any danger or threat. The reason for these guarantees is to make sure that all state agencies protect these rights and provide necessary means to get them to every one.

Moreover, it dealt with judicial control over both the legislator and the executive authorities. The study mentioned the phases of the ordinary and administrational law on how to control constitutional laws and controlling the business administration.

Finally, the study reached many conclusions and recommendations as follows:

* The necessity of establishing constitutional court to control the constitutionality of laws.
* Giving the supreme court of justice the right to look over, without any limitations, all administrational conflicts.
* Making litigation in front of the administrative court within two steps.
* Organizing some basic rights constitutionally such as the right to live.

المقدمة:

تشكل الدساتير في إطارها العام القواعد الأساسية التي تنطلق منها حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، كما وتتجسد من خلالها الشرعية الدستورية للقواعد القانونية الأخرى التي تهدف في مضمونها إلى حماية حقوق الإنسان وحرياته ، وبذلك نجد أن الدستور يعدّ الجسر الذي يربط حقوق الإنسان وحرياته بالضمانات التي يحتاجها الإنسان من خلال حماية الدستور له .

ولقد مرت حقوق الإنسان بمراحل عديدة من العصر البدائي الذي شكل اعتداءً على أهم حق وهو حق الحياة ، فأول اعتداءً على حق الحياة بالقتل ارتكبه هابيل عندما قام بقتل أخيه قابيل ، مروراً الى مرحلة العصور الوسطى وما شهدته من تطور خلال تلك الفترة حيث برزت في تلك المرحلة حضارتان مهمتان هما الحضارة الإسلامية والحضارة الأوروبية ، ففي الوقت الذي مارست فيه الحضارة الأوروبية أشد أنواع انتهاكات حقوق الإنسان بسبب الصراع بين الكنيسة والإمبراطور ، نجد أن الحضارة الإسلامية قد كرمت الإنسان ورفعت من شأنه وأرست عدداً من الضمانات لمبدأ المساواة وإلغاء نظام الطبقات ، ومبدأ العدل والنزاهة لقوله تعالى " ولقد كرمنا بني أدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا [(1)]" إلى الوقت الحاضر الذي شهد تطوراً ملحوظاً لمواكبة تطور الحياة البشرية فما كان لا يشكل حقاً في الماضي أصبح الآن من الحقوق الأساسية ، لا بل تفرعت عنه حقوق أخرى بحيث أصبحت حقوق الإنسان تضم كافة جوانب النشاط الإنساني وتنظمها على شكل حقوق أساسية للإنسان ، هذا فضلاً عن انتشار المنظمات والهيئات الدولية التي تعنى بمراقبة حقوق الإنسان وحمايتها وبالرغم من ذلك لا زال هناك انتهاك لحقوق الإنسان وظل الإنسان عرضة للاعتداء والامتهان وما عانته الشعوب من الحروب .

وعليه فلا بد للدساتير من أن تقوم بحماية حقوق الإنسان وحرياته وضمانها من خلال إحاطتها بالضمانات اللازمة لصونها ، سواء كانت ضمانات قانونيه أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ولا يوجد هناك ما يمنع من تقييد هذه الضمانات إذا كان هناك ما يبرر ذلك كالظروف السياسية والطارئة والحروب والكوارث الطبيعية والصحية التي تمر بها البلاد، ذلك أن الهدف من هذه القيود هو المصلحة العامة للشعب وهو أمر لا يتعارض مع حقوق الإنسان وحرياته وفي الوقت الحاضر أولت

---

(1) سورة الإسراء ، الآية (70)

معظم دساتير العالم موضوع حقوق الإنسان قمة أولوياتها وكان دستورنا الأردني السباق في هذا السياق من حيث الاهتمام بالمواطن الأردني وحقوقه .

وبذلك جاء الدستور الأردني ، دستوراً عصرياً متطوراً كونه جاء منسجماً مع إعلانات حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ، ومصادقاً على معاهدات واتفاقيات حقوق الإنسان ، حيث دخلت معظمها في القنوات التشريعية والدستورية اللازمة لغايات تنفيذها ، وقد حدد الدستور الأردني بدقة حقـوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وأكد على الحريات الأساسية وآلية حماية هذه الحقوق والحريات ، ومنع ظهور الانفراد بالسلطة من خلال الفصل النسبي بين السلطات وحماية الأفراد في مواجهة هذه السلطات .

فالدولة الأردنية منذ نشأتها احترمت حقوق الإنسان رغم ما شاب ذلك بين الحين والآخر من ظروف صعبة تبعاً لطبيعة المرحلة التي عانى منها الأردن خلال سنوات حياته ، وترجم الدستور الأردني من نصوص صماء (غير مترجمة على أرض الواقع) إلى واقع فعلي وعملي تمثل في إطلاق الحياة الديمقراطية وإعادة الحياة النيابية عام 1989 والدعوة إلى إجراء انتخابات حرة نزيهة شاركت فيها كافة الأطياف السياسية والفكرية والعقائدية ، والانفتاح السياسي بما يحمله من حرية للصحافة وتشكيل الأحزاب، وإلغاء الأحكام العرفية وإصدار الميثاق الوطني الذي شارك في صياغته مختلف أشكال الطيف السياسي الأردني من الرموز السياسية بمختلف توجهاتها تأكيداً على مبدأ التعددية السياسية ، وقانون المطبوعات والنشر وقانون الأحزاب وغيرها من القوانين التي ساهمت بشكل أو بآخر في عملية الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي ، وتوجت هذه الإصلاحات بانتخابات عام 1993 التي تمت على أساس التعددية السياسية والحزبية .

وعلى الرغم من اتساع موضوع البحث واحتوائه على الكثير من النقاط التي تصلح أن تكون عنواناً لأطروحة علمية إلا أنني سأحاول من خلال هذه الدراسة الإلمام بأهم الجوانب والنصوص الدستورية والتشريعات الأخرى التي نظمت حقوق الإنسان وكرامته وحرياته والضمانات الكفيلة بحمايتها و صونها ومنع التغول عليها أو انتهاكها .

ووفقاً لذلك فقد قمت بتقسيم هذه الدراسة إلى الفصول التالية:

الفصل الأول: مشكلة الدراسة ،محددات الدراسة، الدراسات السابقة.

الفصل الثاني :حقوق الإنسان في الدستور الأردني.

الفصل الثالث :تحديات حقوق الإنسان في الدستور الأردني.

الفصل الرابع: ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني.

الفصل الخامس النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

مشكلة الدراسة ،محددات الدراسة، الدراسات السابقة

مشكلة الدراسة:

الغرض من هذه الدراسة بحث العلاقة بين الضمانات التي يوفرها الدستور الأردني لحقوق الإنسان وبين ما يمكن أن يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين مقيدة لتلك الضمانات و كذلك ما يمكن أن يصدر عن السلطة التنفيذية من ممارسه قانونية أو خلاف ذلك مما يؤثر على تلك الضمانات .

محددات الدراسة:

تركز هذه الدراسة على مدى الأهمية التي أولاها الدستور الأردني بحقوق وحريات الإنسان المادية والمعنوية وما تضمنه الدستور من الضمانات اللازمة لممارسة تلك الحقوق والحريات بحيث يتبين للمطلع على هذه الدراسة بأن الدستور الأردني أولى هذه الأمر اهتماماً كبيراً مما يعني أن الاعتداء على هذه الحقوق يعدّ مخالفة صريحة للدستور كما تتناول هذه الدراسة التحديات والعوائق التي تؤدي إلى تقييد بعض من هذه الحقوق سواء كانت تحديات تشريعية أو تنفيذية ، كما أن هذه الدراسة ستتجاوز ما يتعلق بالضمانات الدولية لميثاق الأمم المتحدة والاتفاقات الدولية الأخرى بهذا الشأن إلا بالقدر الذي يخدم هذه الدراسة .

الدراسات السابقة:

1. محمد سليمان هلالات (حقوق الإنسان وضماناتها ومبررات القيود الواردة عليها في دستور المملكة الأردنية الهاشمية / دراسة مقارنة / رسالة ماجستير،1998، جامعة النيلين، السودان) ، تناولت هذه الدراسة ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني مقارنة بالدستور الأمريكي والدساتير السودانية.

2. سالم فروان علي الهويمل (حرية الرأي في التشريع الأردني / الجامعة الأردنية /ماجستير/ 1998م) تناولت هذه الدراسة بيان لأهمية حرية الرأي وتطورها وضوابطها وكيفية ممارستها إلا أن هذه الدراسة لم تتطرق إلى غيرها من الحقوق والحريات الواردة في الدستور الأردني وضمانات ممارستها .
3. نبيل عبد الرحمن ناصر الدين (ضمانات حقوق الإنسان وحمايتها وفقاً للقانون الدولي والتشريع الوطني / رسالة ماجستير 2003م / جامعة عدن) تناولت هذه الدراسة موضوع ضمانات حقوق الإنسان من خلال الصكوك الدولية التي أعقبت ميثاق الأمم المتحدة وما تضمنه التشريع اليمني من ضمانات دستورية (حقوق الإنسان ودور القضاء في الجمهورية اليمنية من حماية حقوق الإنسان) إلا أن هذه الدراسة ركزت على ضمانات وحقوق الإنسان وفقاً للقانون الدولي والتشريع الوطني في اليمن.

الفصل الثاني
حقوق الإنسان في الدستور الأردني

ماهية حقوق الإنسان:

لم تضع المعاهدات والمواثيق الدولية تعريفاً واحداً لحقوق الإنسان ، ولذلك تعـددت تعريفـات الفقه لها ، وعرف بعضهم حقوق الإنسان " بأنها الحقوق التي يعتقد أن كل البشر ينبغي أن يتمتعوا بها لأنهم آدميون ، وينطبق عليهـم الشرط الإنساني أي أن هذه الحقوق ليست منحة من أحد ولا يستأذن فيها من السلطة وهذه الأخيرة لا تمنحها ولا تمنعها "[1].

وعرفها آخرون " بأنها مجموعة الحقوق الطبيعية التي يمتلكها الإنسان واللصيقة بطبيعته والتي تظل موجودة وإن لم يتم الاعتراف بها ، بل أكثر من ذلك حتى ولو انتهكت من قبل سلطة ما "[2].

ويشتمل مصطلح حقوق الإنسان على مضمونين هما الحقوق والإنسان، وبالنظر إلى مدلول كل منهما نجد بأن الحق ميزة يمنحها القانون لشخص معين على شيء معين يستطيع بذلك التصرف بذلك الشيء لأنه ملك له[3] أما الإنسان فهو الكائن الحي الراقي ذهناً و خلقاً وبذلك فإن حقوق الإنسان هـي تلك الحقوق القانونية المكفولة لأي شخص بوصفه كائناً بشرياً[4].

صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952م بناءً على معطيات دولية وإقليمية ومحليـة أهمها صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948م ومقررات مؤتمر أريحا وما تبعهـا مـن إجراءات قانونية ودستورية أردنية، وسعي القيادة الهاشمية للاستجابة إلى الرغبـة الـشعبية شـرقي الأردن وغربه في الوحدة والعيش المشترك لمواجهة التحديات التي تعيشها المنطقة وتجاوزها والأخذ بأسباب النماء والتطور المرتبطة بضمان حقوق الإنسان وحرياته .

ولقد خصص الدستور الأردني فصلاً كاملاً لحقوق الإنسان بعنوان " حقوق الأردنيين وواجباتهم " تعبيراً عن الأهمية التي يوليها الأردن لحقوق الإنسان، ونلاحظ بأن بعض الحقـوق قـد وردت فـي الدستور بشكل لا لبس ولا تقييد فيه ، كالحرية الشخصية ومبدأ المساواة وإلزامية ومجانيـة التعلـيم

(1) د. فيصل الشطناوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ،ط1، دار مكتبة حامد،عمان ،1988 ، ص 8.
(2) د. محمد سعيد مجذوب/ الحريات العامة وحقوق الإنسان،ط1 ، جروس بربس، لبنان ، طرابلس،1986، ص 8
(3) د. جابر إبراهيم الراوي/حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسـلامية،ط1 دار وائـل للنشر،عمان، 1999 ، ص 166
(4) علي محمد الدباس، علي عليان أبو زيد /حقوق الإنسان وحرياته الطبعة الأولى،ط1، دار الثقافة ، عمـان،2005، ص 28

الابتدائي، في حين جاء النص على البعض من الحقوق مقروناً ببعض العبارات التي تحدد الاختصاص في تنظيم هذه الحقوق للسلطة التشريعية دون الانتقاص أو التطاول عليها(1).

وقد كرس الدستور الأردني مبدأ المساواة أمام القانون حيث نصت المادة السادسة من الدستور على أن " الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين " فهذه المادة أقرت مبدأ المساواة بين الأردنيين دون أي تمييز ، من حيث العرق أو اللغة أو الدين ، ولم تتطرق إلى الاختلافات الأخرى كالاختلاف في الجنس أو المذهب أو الأصل(2).

وفيما يتعلق بمضمون الحقوق والحريات الواردة في الدستور الأردني ستتم دراستها ضمن مبحثين يخصص الأول منها للحقوق المادية، في حين يخصص الثاني للحقوق المعنوية.

المبحث الأول

حقوق الإنسان المادية

نتناول في هذا المبحث دراسة قسمين من الحقوق هما الحقوق الشخصية (الحقوق الفردية) والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

المطلب الأول:- الحقوق الشخصية (الفردية)

تعد الحقوق الشخصية من أهم الحريات التي لا بد أن يتمتع بها الفرد ذلك أنها شرط لوجود غيرها من الحقوق والحريات ، كما أنها ضرورية لإمكانية التمتع بغيرها من الحريات ، وقد تضمن الدستور الأردني عدداً من الحقوق الفردية، غايتها أن يأمن الفرد على نفسه وماله، وان يتنقل داخل الدولة وخارجها دون قيود، وأن يتمتع بحرمة مسكنه وعدم الدخول له إلا وفق القانون .

ويمكن تقسيم الحقوق الشخصية على النحو التالي :

أولا: حق الأمن والسلامة البدنية :

يعدّ حق الأمن من أهم الحقوق والحريات الفردية ،إذ يشكل الحرية الأساسية التي تضمن الحريات الأخرى، ويعني توفير القدر المناسب من الطمأنينة للأفراد في المجتمع ، بحيث يستطيعون ممارسة حياتهم وحرياتهم الشخصية بعيداً عن أي انتهاك، بالإضافة إلى عدم تعريضهم للحبس أو الاعتقال أو تعريضهم للإكراه النفسي أو الجسدي إلا وفقاً لأحكام القانون، وبذلك إن مضمون حق الأمن يقوم

(1) علي محمد الدباس ، علي عليان أبو زيد، مرجع سابق ، ص 98

(2) د. سعدي الخطيب / حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية دراسة مقارنه، الحلبي الحقوقيه، بيروت،2007 ص 68

على أنه لا يجوز القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله أو حبسه إلا وفق أحكام القانون ، وبعــد تــوفير جميع الضمانات واتخاذ كافة الإجراءات التي حددها القانون[1].

وبعبارة أخرى فإن حق الأمن يعني ضمان قدر من الطمأنينة يستطيع الفرد بفضلها وعلى أساس من النظام القانوني القائم في الدولة أن ينظم شؤون حياته، وأن تتوافر له الضمانات التي تولــد لديــه الشعور بأنه بمنأى عن الأعمال التعسفية المادية، وبذلك يقول الفقيه بيردو انه :" إذا اختفى حق الأمن فان الحرية ومظاهرها تختفيان بإختفائه" .

أما المشرع الأردني فقد اتجه في حمايته للحق في الأمن والسلامة الجسدية منحى المعاقبة على كل تعدٍّ على هذا الحق، حيث نصت المادة السابعة من الدســتور علــى أن (الحريــة الشخــصية مصونة)، وبذلك فإن كل تعدٍّ أو تعرض لهذه الحرية ممنوع بنص الدستور، ثم أضاف الدســـتور في المادة الثامنة بأنه (لايجوز أن يوقف أحــد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون).

وبهذا فان المشرع الدستوري قد أخذ بمبدأ الشرعية أي لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولذلك لا يجرم أي فرد من أفراد المجتمع بأية جريمة ولا يدان بأي عقوبة إلا إذا نص المــشرع علــى ذلــك صراحة [2]، وبذلك جاء نص المادة الثالثة من قانون العقوبات الأردني بقولها (لا يقضى بأية عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجريمة).

وتكريسا لهذا الحق أخذ المشرع الأردني بتطبيق مبدأ عدم الرجعية في القــانون الجنــائي إلا إذا كان القانون الجديد أصلح للمتهم ما لم يكن قد صدر بشأن ذلك حكم مبرم، بالإضافة إلى مبدأ التفسير الدقيق للنصوص دون التوسع فيها بالقياس، ويعدّ التفسير الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين له قوة القانون، فلهذا الديوان حق تفسير أي قانون ما لم تكن المحاكم قد فسرته إذا طلب إليــه ذلــك رئيس الوزراء (المادة 123 من الدستور) [3].

كما كفلت القوانين المكملة للدستور الأردني بعض الضمانات التي تتعلق بحق الأمن ،حيث جــاء نص المادة (103) من قانون أصول المحاكمات الجزائية: " لا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه

---

(1) د. أمين العضايلة ،الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، دار رند للنشر والتوزيع ، عمان،2001،ص27
(2) علي محمد الدباس ، علي عليان أبو زيد ،مرجع سابق، ص100.
(3) د. سعد البشير ، حقوق الإنسان دراسة مقارنة بــين القــانون الــدولي والمواثيــق الدوليــه، ،ط 1،دار روائــع ،عمان2002 ، ص 56.

إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانونا " بالإضافة إلى إتاحه الفرصة أمام المتهم في الدفاع عن نفسه عن أيـــــة تهمة تسند إليه.

وقد أشار قانون العقوبات الأردني في الباب الثاني من فصله الثالث لإيذاء الأشخاص فقد نصت المادة (333) : " كل من أقدم قصداً على ضرب شخص أو جرحه أو إيذائه بأي فعل مؤثر من وسائل العنف والاعتداء نجم عنه مرض أو تعطيل عن العمل مده تزيد عن عشرين يوماً يعاقب الجاني بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات " ، وجاءت المادة (334) للتفريق في العقوبة تبعا لمقدار المرض أو التعطيل الذي يصيب المجني عليه.

أما المادة (335) من قانون العقوبات فتناولت حالة إذا ما أدى فعل الضرب أو الجرح إلى قطع أو استئصال عضو أو بتر أحد الأطراف أو تعطيلها أو تعطيل أحد الحواس عن العمل أو تسبب في إحداث تشويه جسيم أو أيه عاهة أخرى دائمة ، وعاقبت الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تزيد على عشر سنوات.

كما أن المشرع الأردني شدد في العقوبات التي توقع على من يمس الحق في الحياة حيث جاءت نصوص قانون العقوبات الأردني الذي حمى حق الإنسان في الحياة منذ ولادته وحتى وفاته، فجاء بنصوص تجرم القتل بكافة صوره وأشكاله ، وافرد الباب الثامن منه للجنايات التي تقع على الإنسان ، وتدرج بالعقوبات ابتداءً من القتل البسيط التي نصت عليه المادة (236) وعاقب على ذلك بالأشغال الشاقة خمس عشرة سنة ، إلى المادة (327) التي عاقبت بالأشغال الشاقة المؤبدة في حاله ارتباط الجريمة بأحد ظروف التشديد التي نصت عليها المادة المذكورة، وهي ارتباط القتل بجنحه، ووقوع القتل على موظف أثناء ممارسته الوظيفة، أو من أجل ما أجراه بحكم وظيفته ، وتعدد المجني عليهم ، وارتكاب القتل بعد تعذيب المقتول بشراسة ،أما المادة (328) من قانون العقوبات فقد عاقبت بالإعدام كل من اعتدى على حق إنسان في الحياة بقتله وذلك في حالات ارتكاب جريمة القتل مع سبق الإصرار والترصد ، وإذا ارتبطت جريمة القتل بجناية وإذا ارتكب المجرم جريمته على أحد أصوله .

وبذلك نجد أن التشريعات الأردنية قد توسعت في إصباغ الحماية على حق الإنسان في حياته وسلامته الجسدية حتى في حالة كونه متهما ، إذ لا يجوز المساس بسلامته الجسدية أو تعريضه للتعذيب من أجل الاعتراف بالتهمة المنسوبة إليه ، وفي هذا قضت محكمة التمييز باستبعاد أقوال المميز (المتهم) أمام الشرطة وانتزاعها منه بالعنف والإكراه ، والتي عاد عنها أمام المدعي العام ، من البينات المقدمة في الدعوى[1] .

---

(1) تمييز جزاء رقم 99/3 مجلة نقابة المحاميين،العددين 9 و 10 السنة 1999،44،ص32،33

وقد نص قانون العقوبات في المادة (208)، أنه: " من سام شخصا أي نوع من أنـواع العنـف والشدة التي لا يجيزها القانون بقصد الحصول على إقرار بجريمة أو على معلومات بشأنها ، عوقـب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات " .

وإذا أفضت أعمال العنف والشدة هذه إلى مرض أو جرح كانت العقوبة من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات ، ما لم تستلزم تلك الأعمال عقوبة أشد ، والمقصود بالعنف التـصرف غيـر الإنـساني أو الوحشي لحمل المتهم على الاعتراف ، ويستوي أن يكون العنف مادياً أو معنويا أما الشدة فلا تتحقق إلا بفعل[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن الدستور الأردني قد أولى قدراً كافيا من الاهتمام بحالات الاعتقال أو القبض، وبذلك نصت المادة الثامنة من الدستور بأنه: " لا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه ، إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً" وبذلك فإن هذا النص يعدّ ضمانة دستورية للحق بالحريـة، وجاء نص المادة (103) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ليؤكد هذا الحق والتشديد على وجوب احترامه، فالأصل بالقبض على أي شخص وجوب صدور إذن بأمر القبض من المدعي العام أو النيابة العامة وأن يتم القبض بمعرفة سلطات التحقيق[2]، وحددت المادة(99) من قـانون أصـول المحاكمات الجزائية الحالات التي يجوز فيها لرجال الضابطة العدلية إجراء القبض وهي :-

1. في الجنايات.
2. أحوال التلبس بالجنح إذا كان القانون يعاقب عليها لمدة تزيد على ستة أشهر.
3. إذا كانت الجريمة جنحة معاقبا عليها بالحبس وكان المشتكى عليه موضوعاً تحـت مراقبـة الشرطة أو لم يكن له محل إقامة ثابت ومعروف في المملكة .
4. في جنح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجال الشرطة العامة بـالقوة أو العنـف والقيادة للفحش وانتهاك حرمة الآداب.

وقد وضعت المادة(102) من نفس القانون ضابطا على صلاحيات رجال الضابطة العدلية فـي القبض في حالات التلبس ، وذلك إذا ما كانت الجريمة المتلبس بها مما يتوقف ملاحقتها على شكوى ،

---

(1) د سعد البشير، مرجع سابق، ص60

(2) د محمد علي الحلبي ،الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائيـة،ج 1،دار الثقافـة، عمـان، 1996 ، ص467-468

و أعطت المادة (101) من نفس القانون الحق لكل شخص مهما كانت صفته أن يقبض على الجـاني المتلبس بجناية أو جنحة ويسلمه إلى اقرب رجال السلطة العامة دون الحاجة إلى أمر لإلقاء القـبض عليه.

ويرى الباحث أن نص المادة المذكورة يشكل مخالفة لنص المادة (103) من نفس القانون، والتي لم تجز القبض على أي إنسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً، وهـي المـدعي العام أو النيابة العامة، وبذلك فإن إعطاء المواطن العادي صلاحية القبض على الأشخاص قد يجعـل هذا الحق الأساسي من حقوق الإنسان محل انتهاك خاصة ،وأن المشرع ربط حق المواطن في إجراء القبض بارتكاب الجاني جناية أو جنحة يجوز فيها التوقيف، فالمواطن العادي ليست لديه الدراية الكافية بماهية الجنايات والجنح التي يجوز فيها التوقيف، إذ من المحتمل أن يتم القبض على إنسان لم يرتكب جناية أو جنحة يجوز فيها التوقيف قانوناً، فكان الأولى بالمشرع الأردني أن يعيد تسمية هذه الجنايات أو الجنح التي يجوز فيها التوفيق قانونا في عجز المادة المذكورة إذا ما أراد الإبقاء عليها زيادة فـي الضمان لعدم ممارسة هذا الحق بشكل يعد انتهاكاً لحق أساسي من حقوق الإنسان[1].

كما أن حق الأمن يستلزم مراعاة قواعد الإجراءات ، إذ إن القضاء المستقل هو وحده الذي يقرر الحبس والحكم بعقوبات مقيدة للحرية والبراءة ، لهذا ذهبت المادة (97) من الدستور على أن القـضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون .

مما سبق يتضح لنا مدى الانسجام بين الدستور الأردني والقوانين العادية ومدى اهتمام المشرع الأردني بهذا الحق وإحاطته بكافة الضمانات الكفيلة بحمايته وصونه من أي انتهاك أو خرق ، وحتى في الحالات التي يمكن بها إهدار حق الإنسان في الحياة نلاحظ أن المشرع قد أحاطهـا بـضمانات قانونية كافية لحين تصديق الحكم من قبل جلاله الملك.

ثانيا: حرية التنقل واختيار مكان الإقامة:

يعني هذا الحق قدرة الإنسان على التنقل داخل إقليم الدولة دون تحديد أو تدخل ، وكذلك فـي أن يخرج من بلاده إلى دولة أخرى لتحقيق مصالحه الخاصة دون أية إعاقة والعودة إليها متى شاء دون قيد إلا وفقاً للقانون ، إلا أنه لا يوجد ما يمنع الدولة من وضع بعض القيود على تنقل رعاياها حفاظا على النظام العام وسلامة الدولة .

(1) المحامي جلال عباسي، التوقيف في أصول المحاكمات الجزائية،مجلة نقابة المحامين،الملحق الأول، السنة الرابعة والأربعون،عمان 1996، ص40

وتشمل حرية التنقل أنواع التنقل المختلفة، سواء كانت برية أو جوية أو بحرية أو حتى سيرا على الأقدام[1]، وأن يختار له مكاناً للإقامة دون أن يحظر عليه ذلك ، أو يلزم بالإقامة في مكان ما، إلا وفق ما يقتضيه ويتطلبه القانون.

وقد كفلت المادة التاسعة من الدستور الأردني هذا الحق ، ونصت على أنه :- "لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة، ولا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما، ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون".

فهذا النص جاء مطلقا إذ لم يجز إبعاد أي مواطن يحمل الجنسية الأردنية عن أرض المملكة ما لم يتخل عنها أو يجرد منها (وفقاً لنص المادة 18 والمادة 19 من الجنسية الأردنية رقم 6 لسنة 1954)، ونلاحظ بان الدستور الأردني ترك للقوانين تنظيم هذا الحق وبذلك فان هذا الحق ، جاء مقيداً بقيود ترجع إلى اعتبارات متنوعة ، كأمن الأشخاص أو أمن الدولة الداخلي أو الخارجي ، بحيث يلزم على الإقامة في مكان معين وفقاً لقانون منع الجرائم الأردني رقم 7 لسنة 1954كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه وكل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها وكل من كان في حالة سكر تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس أن يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك وفق القيود التالية حسبما يقرر المتصرف بأن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى دون تفويض خطي من قائد المنطقة.

ومن اجل السماح للسلطة بممارسه الرقابة المشروعة، فقد تم استخدام جوازات السفر، وهي عبارة عن وثيقة صادرة عن السلطة الإدارية توضح هوية الشخص وتسمح له بالسفر بحرية في كافه المناطق والمرور عبر المواني البحرية والجوية والحدود البرية .

وقد نصت المادة (1/4) من قانون جوازات السفر الأردني رقم (2) لسنة 1969م على انه " لا يجوز للأردني مغادرة المملكة أو العودة إليها إلا بجواز سفر قانوني بمقتضى أحكام هذا القانون " ، وهذا النص لا يشكل قيداً على حرية التنقل بل يؤمن ممارسة مشروعة للرقابة من قبل السلطة المختصة بالرقابة لأهداف اقتصادية ومالية وتنظيمية ، ونلاحظ بأنه لم يحدث أن تم إبعاد أي أردني خارج الأردن، وأن ما يرد على ذلك من قيود فهو لاعتبارات أمنية .

---

(1) د. أمين العضايلة، المرجع السابق . ص32،31.

ثالثاً :– حرمة المسكن .

يقصد بحرية المسكن حرية اختيار المسكن واستعماله وتغييره، وحماية المسكن تتبع من الحرية الشخصية للشخص نفسه ولا تقوم على فكرة الملكية، فلا يجوز اقتحام المسكن إلا بموافقة من يشغله لا من يملكه[1].

أو بأمر من السلطة القضائية، فهذا الحق يستلزم تجريم دخوله في غير الأحوال المقررة في القانون أو دون اتباع الإجراءات المقررة فيه .

ويقصد بالمسكن الذي يستفيد من حماية القانون ذلك المسكن الذي يقيم فيه الإنسان بصورة دائمة أو مؤقتة، أو بيت قضاء فصل الصيف أو عطلة نهاية الأسبوع مالكا كان أو مستأجرا له، علما أن الحماية تنصب على البيت وتوابعه القائمة ضمن حرم السكن مثل الحدائق وكراج السيارة وغيرها ، وحرمة المسكن تتركز على محورين رئيسين أولهما : حرمة عدم اقتحامه، وهي تعني المنع من دخوله دون رضا من يسكنه ، وثانيهما : حرية استخدامه ، وتعني حق تعديله وتشكيله وتنظيمه حسب رغبة ساكنه ، ويستمد المسكن هذه الحرمة من ارتباطه بحياة حائزه فهو المكان الذي يأوي إليه الإنسان لحماية نفسه وتوفير الطمأنينة له [2]، وتأكيدا لهذه الحرية جاء نص المادة العاشرة من الدستور الأردني " إن للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه ".

وانسجاماً مع هذا النص الدستوري أضفى المشرع حماية جنائية لحرمة المسكن، حيث اعتبر قانون العقوبات الأردني خرق حرمة المنازل جريمة يعاقب عليها القانون ، فنصت المادة (347) من قانون العقوبات الأردني أنه: " من دخل مسكناً آخر أو ملحقات مسكنه خلافا لإرادة ذلك الآخر، وكذلك من مكث في الأماكن المذكورة خلافاً لإرادة من له الحق في إقصائه عنه ، عوقب بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر ، ويقضي بالحبس من شهر إلى سنة إذا وقع الفعل ليلا أو بواسطة العنف على الأشخاص ، أو الكسر أو باستعمال السلاح ، أو ارتكبه عدة أشخاص مجتمعين ".

وجاء نص المادة (181) من قانون العقوبات ليعاقب الموظفين حين يقوم أحدهم بالاعتداء على حرمة مسكن أحد المواطنين بقولها " كل موظف يدخل بصفة كونه موظفاً مسكن أحد الناس أو ملحقات سكنه في غير الأحوال التي يجيزها القانون ، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنين وبغرامه من عشرين ديناراً إلى مائه دينار، "ولا شك أن هناك فرقا في المسؤولية بين خرق حرمة المنازل

---

(1) د. سعد البشير، مرجع سابق، ص 57.
(2) د. أمين العضايلة ، المرجع السابق، ص33

الواقع من موظف عام، إذ يمثل هذا الاعتداء عدوانا على الحرية الشخصية مستغلا ذلك الموظف حقه الوظيفي بتنفيذ هذا الاعتداء.

إلا أن هذه الحرية ليست مطلقه بل ترد عليها بعض القيود التي حددها القانون ، إذ يجوز وفقا لنص المادة (93) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لأي مأمور شرطة أو درك أن يدخل إلى أي منزل أو مكان دون مذكرة، و أن يقوم بالتحري فيه ، وذلك في الحالات التالية :-

1. إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بأن جناية ترتكب في ذلك المكان أو أنها ارتكبت فيه منذ أمد قريب .
2. إذا استنجد الساكن في ذلك المكان بالشرطة أو الدرك .
3. إذا استنجد أحد الموجودين في ذلك المكان بالشرطة أو الدرك وكان ثمة ما يدعو للاعتقاد بأن جرما يرتكب فيه.
4. إذا كان يتعقب شخصا فرّ من المكان الموقوف فيه بوجه مشروع ودخل ذلك المكان .

كما أن هذه الحماية للمسكن تتلاشى في ظل الظروف الاستثنائية، وقد مرت الأردن بظروف استثنائية طبقت فيها الأحكام العرفية بموجب م (125) من الدستور وبصدور تعليمات الإدارة العرفية عامي 1957م، 1967م والتي جاء فيها أنه على الرغم مما جاء في أي قانون أو نظام آخر يجوز للحاكم العسكري العام وللحكام العسكريين المحليين أن يأمروا بإلقاء القبض على أي شخص أو تفتيشه وتوقيفه وحجزه للمدة التي يرونها في أي مكان في المملكة بدخول المنازل والمساكن والمحلات الأخرى للتحري فيها وتفتيشها في أي ساعة من ساعات الليل والنهار ، وتكون هذه الأوامر نافذة في الحال ولا تتبع أي وجه من وجوه الطعن أمام أي محكمة وتشكل في المملكة محاكم عرفية عسكرية لمحاكمة الأشخاص الذين يساقون إليها ولا تتقيد هذه المحاكم في جميع إجراءاتها بقانون أصول المحاكمات الجزائية أو قانون البينات ،وتعد أحكامها بعد التصديق عليها قطعية وتنفذ على الفور ولا تخضع للطعن أمام أي محكمة[1].

وقد تم تعطيل صلاحية محكمة العدل العليا بموجب المادة (20) من تعليمات الإدارة العرفية وجاء فيها "اعتبارا من تاريخ العمل بهذه التعليمات وإلى أن تلغى أو تستبدل بغيرها يوقف العمل

(1) د. أمين العضايلة ، مرجع السابق، ص35

بجميع بنود الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م عدا الفقرتين:-

أ- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس البلدية والمحلية والإدارية.

ب-المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العموميين وورثتهم ولا يعمل بأي قانون أو نظام آخر إلى المدى الذي تتعارض فيه أحكام ذلك القانون أو النظام أو الأمر على أي حكم من هذه التعليمات أو أي أمر يصدره الحاكم العسكري بمقتضاه.

وعن مدى دستورية المادة (20) المذكورة سابقا فقد أصدرت محكمة العدل العليا العديد من القرارات القاضية بدستورية تلك المادة ، إلا أن تلك المحكمة رجعت عن قرارها سنه 1967م وقررت دستورية تلك المادة ولكن لا يعمل بها إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة وذلك حسب نص المادة (125) من الدستور، وقامت المحكمة بإبطال العديد من القرارات الصادرة من قبل المحاكم العسكرية لأنها لا تتعلق بالدفاع عن المملكة[1]، وسيتم بحث ذلك في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

رابعاً:- حرية المراسلات الشخصية و سريتها .

إن سرّية المراسلات تدخل ضمن الإطار المحيط بالفرد إذ لا يجوز للآخرين اقتحامه دون إرادته ، وبذلك فإن المراسلات وما تحويه تتعلق بالحياة الخاصة بالفرد وليس لأحد أن يطلع عليها إلا المرسل أو المرسل إليه ، و ليس كل المراسلات تتعلق بالحياة الفردية الخاصة إذ إن هناك مراسلات إدارية بين الجهات الرسمية ، وما يخصص للنشر والإعلان ، فهي بذلك لا تمس الحياة الخاصة لمن وجهت إليه أو صدرت عنه ، أما عندما يتعلق الحق بملكية الخطاب فإن فكرة السرية تظهر والاطلاع عليها من قبل الآخرين يعدّ بمثابة اعتداء على ملكيتها[2].

وتعني هذه الحرية إتاحة الفرصة لكل إنسان أن يتراسل مع غيره عن طريق إرسال الرسائل والطرود البريدية في البر أو الجو أو البحر، وأن يتلقى الرسائل والطرود وأن يخاطب الآخرين بأي وسيله يسمح بها القانون ، وأي تعطيل لهذه الحرية يعد انتهاكاً لحرية الإنسان في التراسل والتخاطب [3].

---

(1) عدل عليا، قرار رقم 67/44، والقرار رقم 67/62

(2)د. أمين العضايلة، مرجع سابق، ص38

(3)د. جابر إبراهيم الراوي، مرجع سابق، ص 194

ويدخل ضمن هذا الإطار حظر الرقابة علـــى المحادثـــات الهاتفيـــة والأشـــرطة الـــسمعية ذات الاستعمال الشخصي إلا وفقا لإحكام القانون(1).

وتجدر الملاحظة إلى أنه ومع التقدم التكنولوجي والعلمي وزيادة الوسائل الفنيـــة التـــي يمكـــن استخدامها في تهديد احترام سرية المراسلات أصبح ضروريا أن تزيد معها الوسائل القانونية لحمايـــة هذه الحرية(2).

وجاء النص على الحق في حرية المراسلات في المادة الثامنة عشرة من الدستور الأردني التـــي تقول: " تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية سرية فلا تخضع للمراقبـــة أو التوقيف إلا في الأحوال المعينة بالقانون ".

وتمشياً مع نص المادة السابقة جاء نص المادة (356)من قـــانون العقوبـــات الأردنـــي: الـــذي " يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل شخص ملحق بمصلحة البرق والبريد يسيء استعمال وظيفتـــه هذه ، بأن يطلع على رسالة مظروفه أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه ، وجعل العقوبة الحبس مده ستة أشهر أو الغرامة حتى عشرين ديناراً من كـــان ملحقـــا بمصلحه الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته.

كما نصت على هذا الحق المادة الخامسة من نظام البريد والطرود البريدية رقم (2) لسنه 1955م بقولها: " إن أسرار الخطابات وبطاقات البريد المسلمة للمصلحة مصونة وممنوع إفشاؤها ، وكل من كان بحكم وظيفته أو مهنته من موظفي مصلحه البريد على علم بسر وأفشاه دون سبب مشروع عوقب بموجب قانون العقوبات ".

ونصت المادة السادسة من نفس النظام على أن كل موظف من موظفي مصلحة البريد أخفـــى أو فتح رسالة من المراسلات المسلمة للبريد أو سهل ذلك لغيره يعاقب بموجب قانون العقوبات ، ومـــن الملاحظ أن المقصود بنصوص المواد السالفة الذكر هو موظف مصلحه البريد والعاملون فـــي هـــذه المصلحة الذين لهم علاقة مباشره مع المراسلات والظروف البريدية ، ولم يتطرق قانون العقوبات في

---

(1) سعد البشير ، مرجع سابق، ص58.
(2) أمين العضايلة، مرجع سابق، ص40

هذا المجال إلى سلوك وتصرفات مأموري الضابطة العدلية في هذا الموضوع وخاصة عند ارتكاب هذا الفعل بصوره غير مشروعة ومخالفة للقانون.

إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة بل مقيدة وللسلطة حق مراقبتها وفقا للأصول التي يجيزها القانون وتطبيقا لذلك جاء نص المادة (88) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أنه:" للمدعي العام أن يضبط لدى مكاتب البريد كافة الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود ولدى مكاتب البرق كافه الرسائل البرقية كما يجوز له مراقبة المحادثات الهاتفية متى كان لذلك فائدة في إظهار الحقيقة".

كذلك نصت المادة (7) من نظام البريد والطرود البريدية رقم (2) لسنة(1955) على أنه: " يجوز للمدعي العام أن يضبط ويصادر في مكاتب البريد المراسلات على اختلاف أنواعها والتي يرى القضاء فائدة فيها لإظهار الحقيقية".

ونلاحظ أن هناك انسجاما لهذه النصوص القانونية مع نص المادة (18) من الدستور مع تضمن القوانين الأردنية لشرط يشكل ضمانة لهذا الحق وهو متى كان للمراقبة فائدة في إظهار الحقيقة، في حين يرى بعضهم أن هذه النصوص القانونية تشكل انتهاكا للحق الذي كفلته المادة (18) من الدستور، ويتعارض مع نص المادة (7) التي نصت على صيانة الحرية الشخصية، فالحقوق التي يحميها الدستور تعد أعلى قدراً وأسمى مرتبةً من التشريعات العادية التي لا يجوز أن تخالف النصوص الدستورية أو أن تنتقص منها[1].

ويرى الباحث إن سرية المراسلات تعد كسائر الحقوق والحريات إذ لا يجوز أن تقيد من سلطة الدولة، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من وضع القيود في بعض الأحيان إذا وجد ما يدعو إلى ذلك من إظهار للحقيقة، وهذا ما جاءت به نص المادة(88) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السالف ذكرها.

---

(1) محمد سليم الطراونة، حقوق الإنسان وضماناتها في القانون الدولي دراسة مقارنة بالتشريع الاردني ،ط1 ،عمان 1994 ، مركز جعفر للنشر ص 164

المطلب الثاني: الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية:

لقد جاء الاهتمام بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية متأخرا على العكس من الاهتمام بالحقوق السياسية والمدنية على الرغم من أنها هي التي تعطي للحقوق السياسية والمدنية مضمونها ومحتواها.

ذلك إن الاعتراف للأفراد بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية من شأنه أن يحررهم من الهيمنة المادية لأية جهة ، ويمكنهم من العيش بكرامة وتأدية دورهم في المجتمع على أكمل وجه إذ إن الإرادة السياسية للفرد تكون أكثر حرية عندما يتحرر من مخاوف البطالة والجهل والمرض ، وتتحقق المساواة بمعناها الحقيقي بحصولهم على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى جانب الحريات الأخرى.

ويترتب على الوفاء بالحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية قيام الدولة ببعض الالتزامات الإيجابية و المتمثلة بالقيام بأعمال وجهود معينة لتكفل للمواطن فرص عمل مناسبة وتوفير الغذاء والكساء والتعليم والرعاية الصحية المناسبة إلى غيرها من متطلبات الحياة الكريمة ، وقد نص المشرع الأردني على مجموعة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أهمها :-

أولاً : حق الملكية .

يعد حق الملكية في مقدمة الحقوق الاقتصادية وهو بمثابة المحور الرئيس لها ، ويقول الفقيه (كولياد) بأن حق الملكية تتم مناقشته في القانون المدني كحق شخصي يسمح للفرد بأن يحتكر استغلال شيء ما ويفرض احترامه من قبل الآخرين ،أما في القانون العام فإن مناقشة هذا الحق تأخذ مظهراً آخر، وهو من زاوية علاقة هذا الحق بالسلطات العامة[1].

يختلف مفهوم التملك من نظام لآخر، فالنظام الفردي يقضي بأن تكون المشروعات الكبرى تحت سيطرة الدولة بحيث ينسجم مع تنظيم الملكية وتوجيهها لخدمة المجتمع ، أما النظام الاشتراكي فإنه يلغي الملكية الخاصة ، إلا ما كان منها لإغراض الاستهلاك[2].

ويقصد بحق الملكية قدرة الفرد قانونا على أن يصبح مالكا، وأن تصان ملكيته من الاعتداء عليها، وأن يكون له حق التصرف فيها وفيما تنتجه[3]، و بذلك يجب صيانة هذه الملكية من الاعتداء

(1)د. أمين العضايلة، مرجع سابق، ص93
(2)د. جابر إبراهيم الراوي، مرجع سابق، ص179
(3)د. محمد سليم الطراونة ، مرجع سابق، ص180

عليها فلا يجوز مصادرتها أو نزع ملكيتها من مالكها إلا للمنفعة العامة، وبذلك فإن الفرد حـر فيما يملكه من ثروة وفي تحديد حجم إنتاجه واستهلاكه، وحر فيما يوفره ضمن إطار القانون ومصالح الآخرين.

حرص الدستور الأردني على حماية هذا الحق حيث جاء نص المادة (11) من الدستور الأردني: " لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون".

وبذلك طبقا للنص السابق فإن شروط الاستملاك هي :-

1. أن يكون الاستملاك للمنفعة العامة .
2. أن يكون الاستملاك مقابل تعويض عادل.
3. أن يصدر قانون يبين كيفية الاستملاك وقد صدر قانون الاستملاك رقم (12) لعام 1987 لتنظيم عملية الاستملاك.

وجاء نص المادة (12) من الدستور بقولها " لا تفرض قيود جبرية ولا تصادر أموال منقولة وغير منقولة إلا بمقتضى القانون".

ولضمان حماية هذا الحق فقد نص قانون العقوبات الأردني في المواد (339 وما بعدها) على معاقبة كل من يتعدى على ملك غيره بالسرقة أو الاحتيال أو الاختلاس أو الاستعمال دون وجه حق كما نظم قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1987 كيفية استملاك الأراضي وتعويض المالك عن كل ضرر يلحق بحق ملكيته . كما حظر قانون حماية الملكية الأردني مصادرة الملكية في المال المنقول وغير المنقول إلا وفق أحكام القانون إيمانا بقدسية هذا الحق وعدم جواز تقييده إلا وفق أحكام القانون.

وقد عرف القانون المدني الأردني في المادة (1018) الملكية بأنها: " سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفا مطلقاً عيناً ومنفعة واستغلالاً " وبينت المادة (1021) من نفس القانون بان: " للمالك أن يتصرف في ملكه كيف ما شاء ما لم يكن تصرفه مضرا بالغير ضرراً فاحشاً أو مخالفاً للقوانين المتعلقة بالمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة".

وبالرغم من أن القانون المدني الأردني قد عرف الملكية بإنها حق مطلق إلا أن القانون المدني قد وضع نوعين من القيود على حق الملكية وهي:

1. القيود القانونية التي تفرضها المصلحة العامة أو القانون كالقيد المفروض على الجار لمصلحة جاره، والقيود المتعلقة بقيود البناء وكيفية تنظيمه.

2. القيود الاتفاقية؛ ومنها شرط المنع من التصرف ، والذي أشارت إليه المادة (1028) من القانون المدني الأردني. [1]

ثانياً: حق العمل.

كان حق العمل بمعناه التقليدي يعني حرية الفرد في مزاولة العمل الذي يريده وعدم إجباره على مزاولة عمل معين[2]، إلى أن أصبح حق يجب على الدولة أن تكفله لمواطنيها ووضع شروط وقواعد تحافظ على حقوق العمل[3]،إلا أن واجب الدولة في توفير العمل لمواطنيها محدود بإمكانيتها ، و يقول الفقيه " فيدال" :(إن حق العمل يتطلب بالضرورة تنظيم العمل وتنظيم العمل يستلزم إجراء تحولات اقتصادية في المجتمع لقد تم إقرار هذا المبدأ وان النتائج لايمكن تجنبها) ويعلق الفقيه " بيردو " على ذلك بقوله :(لا يوجد ما نضيفه على هذا الاستدلال الذي ما زال يثبت صحته) (4).

وتتجه الدول في رسم سياستها بشأن حق العمل وفقاً للظروف التي تمر بها ، إذ إن كثيراً من الدول تعد أن حق العمل يقع ضمن الحقوق الاقتصادية ، في حين تعدّه دول أخرى من الحقوق الاجتماعية، ويرى الباحث أن حق العمل من الدعائم الأساسية للاقتصاد الوطني في الدول لما له من تأثير على الدخل الفردي والقومي للوطن شريطة عدم إجبار شخص على القيام بعمل معين زراعياً كان أو صناعياً ، ويجب أن لا يستخدم الفرد في العمل إلا في حدود القانون وضمن استطاعته.

ويعني حق العمل عدم الحيلولة بين الفرد والعمل الذي يريد أدائه أو ما يقوم على أدائه فعلاً، وعدم جواز إجباره على أداء عمل معين لا يريد أداءه وجواز إضرابه عنه وتقرير تمتعه بهذا الحق إن دعت الضرورة لذلك[5].

ويعد حق العمل من أهم الحقوق ، ذلك أنه يوفر العيش الكريم للفرد وينقذه من مذلة الاستجداء من قبل الآخرين ، ويوفر الأمن المادي للإنسان حاضرا ومستقبلاً ، ونرى في الوقت الحاضر أن جميع الأحزاب السياسية التي تسعى للوصول إلى السلطة أصبح جل اهتمام برامجها وبياناتها الانتخابية هو محاربة البطالة وتوفير فرص العمل للمواطنين وتنظيم شروط العمل ، الأمر الذي يسهم في التفاف الجماهير ومناصرتها لهذه الأحزاب .

(1) سعيد عبد الكريم مبارك، موجز أحكام القانون المدني الأردني، الحقوق العينية، ط1، مركز حمادة للطباعة والتصوير، إربد، 1995، ص23.
(2)د.محمد سليم الغزو ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري،ط4،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان 2005،ص78
(3) علي الدباس، أبو زيد ، مرجع سابق، ص112
(4)د.أمين العضايلة / مرجع سابق، ص89
(5)محمد سليم الطراونة ، مرجع سابق، ص181.

إلا أن هذا غير كافٍ إذ تبقى الحاجة ملحة إلى تنظيم ذلك دستوريا وقانونيا وتنظيم شروط العمل بحيث يكون مجزياً وملائماً في ظروفه ، وأن تحدد الدولة ساعات العمل ونظام الإجازات والسلامة العامة في العمل من حيث شروطها وتأمين العامل ضد الإصابة أو العجز وتوفير الشروط الصحية في العمل ، إضافة إلى حق تكوين النقابات للدفاع عن العمال إلى غيرها من الشروط والضمانات اللازمة لممارسة هذا الحق [1].

وقد نظم الدستور الأردني حق العمل على أن تكفله الدولة وتوجه به الاقتصاد والنهوض بما يعود على الدولة والأفراد بتحقيق الحياة الفضلى ، و ذلك عن طريق ضمان فرص العمل لجميع المواطنين، وكذلك نظمت القوانين الأردنية حق العمل من حيث إدارة المشروعات الاقتصادية والتجارية والصناعية.

كفلت المادة(6) من الدستور الأردني هذا الحق حيث جاء فيها :" تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين ".

وبذلك ووفقاً للمادة الدستورية السابقة فإن الدولة الأردنية تتكفل بتأمين العمل للأردنيين ضمن حدود إمكانياتها، ولم تحدد المادة المذكورة المقصودة بعبارة " حدود إمكانياتها " الأمر الذي يفسح المجال للتوسع في تفسير هذه العبارة ، إذ يمكن أن تشمل إمكانياتها المالية أو الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو غير ذلك[2]. وجاء نص الفقرة الأولى من المادة (23) من الدستور الأردني بقولها: " العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به" ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة بقولها " تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية:

1. إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.
2. تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العامل أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر.
3. تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل.
4. تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث .
5. خضوع العامل للقواعد الصحية.
6. تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

ومن الملاحظ أن الدستور الأردني لم يغفل الحقوق التقليدية للعامل وأهمها حريته في اختيار العمل ، وذلك وفقاً لنص المادة (13) من الدستور التي تنص " لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد "

---

(1)د. أمين عضايله / مرجع سابق، ص 89
(2)د.سعدي الخطيب / مرجع سابق، ص76

لتعود و تنص على جواز ذلك في الأحوال الاضطرارية بقولها :" غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص وذلك في الحالات التالية:-

1. في حالة اضطرارية كحالة الحرب ، أو عند وقوع خطر عام أو حريق أو طوفان أو مجاعة أو زلزال أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها ، أو أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر.
2. الحكم عليه من محكمة على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت إشراف سلطة رسمية ، وان لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها .

وبذلك نجد أن الدستور الأردني لم يجعل الحالة الاضطرارية في يد الدولة لتكيفها وتفسرها كيفما تشاء، وإنما قام الدستور بحصر الحالات التي يجوز فيها فرض التشغيل الإلزامي ، وبذلك فإن فرض أي عمل إلزامي على الفرد في غير الحالات التي نص عليها الدستور حصرياً يعد مخالفا لنص الدستور. وتمشياً مع هذه النصوص الدستورية صدرت عدة تشريعات للعمل كقانون رقم 21 لسنة 1960 والتعديلات اللاحقة له وتبعه قوانين أخرى منها قانون رقم25 لسنة 1972 و القانون رقم 27لسنة 1986 والقانون رقم 28 لسنة 1986 والقانون رقم 29 لسنة 1986 والقانون رقم 8 لسنة 1996 وكان آخرها القانون المؤقت والمعدل رقم 60 لسنة 2002 النافذة وتعديلاته بالإضافة إلى العديد من الأنظمة المتعلقة بالعمل كان آخرها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2002 وتعديلاته.

وكفلت هذه القوانين للفرد الحق بالعمل وتوفير الضمانات الكافية لهذا الحق كتحديد الحد الأدنى للأجور، وحماية الأجور وتأمين السلامة والصحة والرفاهية للعمال وتحديد ساعات العمل والعطلة الأسبوعية والإجازات السنوية، وحظرت استخدام النساء والأولاد في الأعمال الخطرة وخطورة تشغيلهم ليلاً، و عدم استخدام اليد العاملة الأجنبية إلا بأذن من وزارة العمل ، واشتراط حصول العامل الأجنبي على تصريح قبل المباشرة بالعمل وذلك لتوفير الحماية للعامل الأردني ولمحاربة البطالة كما تم النص على الحق النقابي في قانون نقابات العمال رقم 51 لسنة1953 [1].

(1)محمد سليم الطراونة /المرجع السابق ، ص 184

ثالثاً : حق التعليم:

يعد حق التعليم من الحقوق الثقافية ، في حين يعدّه آخرون أحد مظـاهر حريـة الفكـر[1]، ويعني هذا الحق قدرة الفرد على أن يأخذ العلم ممن يشاء، وأن يلقـن غيـره معلومـات كيفمـا يشاء[2]،وبذلك فإن هذا المعنى يتضمن مفهومين رئيسين:

1. حق التعليم، وهو استطاعة الإنسان تلقين العلوم للآخرين ونشر علمه وأفكاره للناس بواسـطة المؤسسات التعليمية العامة أو الخاصة وذلك في حدود القانون.
2. حق التعلم الذي يعني قدرة الإنسان على تلقي المعرفة بحرية تامة ومساواته مع الآخرين فـي تلقي هذه العلوم [3].

ويتضمن هذا الحق كفالة التعليم المجاني في مراحله المختلفة وتنمية التعليم الفنـي والمهنـي وإنشاء المعارض والمؤسسات الثقافية، وتوفير المؤلفات والكتب والمجـلات الثقافيـة والعلميـة، وتشجيع المتفوقين وأصحاب الابتكارات وتقديم الجوائز والمنح لهم، وإقرار التعليم إلـى درجـة معينة إلزامي على الأفراد[4].

أما في المراحل التالية للتعليم الإلزامي فيجب أن يترك المجال للفرد بأن يختار المدرسة والعلم الذي يرغب به ويلائم إمكانياته الذهنية ورغباته.

ويعرف بعضهم حرية التعليم بأنها حق الأفراد في تلقين العلم للآخرين ،وحقهم في تلقي مقدار معين من التعليم،واختيار من يشاؤون من المعلمين، وهي ملتصقة بحرية الرأي ذلك أن حق الفرد في تلقين علمه للآخرين يفترض أساساً حقه المسبق في نشر أفكاره وآرائه بين الناس[5].

ويأتي اهتمام الشريعة الإسلامية في حرية التعليم والحث عليه في أول كلمـة خاطـب بهـا الله سبحانه وتعالى رسوله الكريم في الآية الكريمة : ((اقرأ باسم ربك الذي خلق ، خلق الإنسان من علق

---

(1)د.أمين عضايله / المرجع السابق ، ص 68
(2)علي محمد الدباس ، علي عليان أبو زيد / المرجع السابق ، ص113
(3)محمد هلالات / المرجع السابق ، ص78
(4)د.سعد البشير / المرجع السابق ،ص 72
(5)د.عبد الوهاب الشيشاني /حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في النظام الإسلامي والنظم المعاصـرة ط1 ، مطـابع الجمعية العلمية الملكية ، لسنة 1980 ،ط 1/ص121.

، اقرأ وربك الأكرم ، الذي علم بالقلم ، علم الإنسان ما لم يعلم)) [1]وهذا خطاب عام للمسلمين صالح لكل زمان ومكان.

وجاءت نصوص الدستور الأردني لتؤكد هذا الحق حيث كفل في المادة 19 من الدستور بقولها: " يحق للجماعات تأسيس مدارسها والقيام عليها لتعليم أفرادها على أن تراعي الأحكام العامة المنصوص عليها في القانون وتخضع لرقابة الحكومة في برامجها وتوجيهها".

وجاء نص المادة 20 من الدستور بقولها:" التعليم الابتدائي إلزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة".

أما نص الفقرة الثانية من المادة السادسة فتقول :" تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين " ونجد من خلال النصوص السابقة أن الدولة الأردنية قد كفلت هذا الحق ولكن ضمن حدود الإمكانيات والأعباء الملقاة على عاتق الدولة.
كما نجد أن المشرع الدستوري قد نص على إلزامية التعليم الابتدائي ومجانيته في مدارس الحكومة، ولم يجعل المشرع هذه الحرية مطلقة، وإنما أرادها أن تكون منسجمة مع السياسات العامة للدولة بإخضاعها لرقابة الحكومة[2].

وقد جسد قانون التعليم رقم 16 لسنة 1964 وقانون التربية والتعليم رقم 37 لسنة 1988 وقانون التربية والتعليم رقم 36 لسنة 1994 والمعدل بالقوانين المؤقتة رقم 63 لسنة 2001 والقانون رقم 6 لسنة 2002 والقانون رقم 45 لسنة 2002 ما نادى به الدستور لدرجة أنه رفع إلزامية التعليم ومجانيته إلى المرحلة الإعدادية ومجانيته للمرحلة الثانوية واهتمت الدولة الأردنية ببرامج محو الأمية، وأخذت على عاتقها وضع البرامج التعليمية والخطط الدراسية وتقرير المناهج المدرسية وإعدادها وتوزيعها على طلبة المرحلة الأساسية مجانا ولطلبة المدارس الخاصة ولطلبة المرحلة الثانوية، تباع وفقا للأسعار التي تحددها وزارة التربية والتعليم ، والإشراف على المدرسين وتشجيع المتفوقين طلبة ومدرسين.

وقامت الحكومات الأردنية بإنشاء الجامعات الحكومية وسمحت بإنشاء الجامعات الخاصة، ويحصل العديد من الطلبة على منح دراسية من وزارة التربية والتعليم والقوات المسلحة سواء من يدرسون في الجامعات الأردنية أو الجامعات الأجنبية .

---

(1)الآية 1-5 من سورة العلق
(2)علي محمد الدباس، علي عليان أبو زيد ،المرجع السابق ، ص113

وبذلك نجد أن النصوص الدستورية والعادية في الأردن تجمع على حق كل فرد في التعليم وإلزاميته ومجانيته ولا سيما في المرحلة الابتدائية، وعلى حق التمتع بسائر وجوه الثقافة والتقدم العلمي وحق المساهمة في البحث والنشاط العلمي[1].

رابعاً: حق تأليف النقابات والانضمام إليها.

يعيش الإنسان ضمن إطار مجموعة ، فالحريات التي يحتاجها ليست تلك التي تكفله مادياً وفكرياً وإنما تلك التي تسمح له الاتصال بالآخرين وتنظيم علاقاته معهم ، وبذلك ينخرط الفرد في جماعات مختلفة تساعده على المطالبة بحقوقه سياسيةً كانت أو اجتماعية أو مهنية، ومن هنا جاءت المناداة بحرية التجمع والاجتماع وتأليف الجمعيات والنقابات[2]، وتعرف النقابات المهنية بأنها مجموعات مهنية مهمتها الدفاع عن مصالح أعضائها المادية بشكل رئيس وتشمل جميع ميادين العمل الصناعي والزراعي والتجاري ، ويخالف مدى تدخل النقابات وتأثيرها في ممارسة السلطة السياسية واتخاذ قراراتها ، بل وفي استمرار هذه الممارسة باختلاف حجم النقابة واستراتيجياتها المهنية المسؤولة عنها في بناء الاقتصاد الوطني[3]، وتستخدم النقابة وسائل متعددة كالاعتصام والإضراب والمسيرات كأدوات عمل تفرض من خلال موقعها على أرباب العمل أو أصحاب القرار[4].

ويعد تكوين النقابات والانضمام إليها اكبر ضمانة من ضمانات الأفراد للمطالبة بحقوقهم وتحسين حالاتهم وخاصة ما يتعلق بالعمل ، حيث جاء نص المادة 23 من الدستور الأردني في الفقرة (و) التي أعطت للعامل الحق في تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

وترك الدستور للقانون طريقة تنظيم هذه النقابات ومراقبة مواردها وقد بين قانون العمل النافذ رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته في مواده كل ما يتعلق بتأسيس وتسجيل نقابات العمال، وأحكام نظام نقابة العمال، وتشكيل النقابات العمالية لاتحاد عام بها تكون له شخصيته الاعتبارية، بحيث تحتفظ فيه كل نقابة بحقوقها الخاصة، ويحق لهذا الاتحاد العام بمقتضى قانون العمل الانضمام إلى أي منظمة

---

(1)د.أمين العضايلة / المرجع السابق/ص 70
(2)عمر محمد السويلمين ، رسالة ماجستير،حرية الرأي كأحد حقوق الإنسان،(الأردن كحالة دراسة) الجامعة الأردنية ،عمان ،2005،ص 106،107
(3)د.احمد سرحان ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، النظرية العامة،أهم الأنظمة السياسية في العالم،ط1980،1،دار الحداثة،بيروت،ص102.
(4)د.صالح القرعان ،الموقف الأردني من أزمة الخليج،ط1 ،جامعة اليرموك،الأردن،ص7-12

عماليه دولية بعد موافقة وزير العمل ، كما نظم القانون ما يتعلق بتسوية النزاعات العمالية الجماعية ومجالس التوفيق وجلسات المحكمة العمالية ، واشترط القانون في المادة 135/أ " عدم جواز إضراب العامل قبل أن يعطي إشعاراً لصاحب العمل بمدة لا تقل عن أربعة عشر يوما من تاريخ الإضراب، وتضاعف المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة، وتجري انتخابات اختيار ممثلي هذه النقابات تحت إشراف تام من الهيئات العامة لتلك النقابات ولم يسجل أن تدخلت الحكومة في الأردن بطريقة اختيار النقابات لممثليها.

ومن الملاحظ أن الحرية النقابية ليست مطلقة، وإنما اشترط القانون لقيام أي تجمع نقابي موافقة مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير المختص، وأعطى مجلس الوزراء صلاحية حل التجمع النقابي لأسباب أمنية وللسلامة العامة[1].

خامساً : حق الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية :

لا شك أن الحقوق الاجتماعية تتعلق بطبيعة البشر ،إلا أنها تتطلب تدخلا إيجابيا من الدولة، وبذلك فإن هذه الحقوق تضع على عاتق الدولة واجب التدخل بفاعلية في شتى مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد. كتوفير العمل وتوفير العناية اللازمة للشيوخ والأطفال ، إضافة إلى توفير الرعاية الصحية للمرضى، ويؤدي الإقرار بالحقوق الاجتماعية إلى تكليف الدول التي تبنتها بتحقيق الديمقراطية الاجتماعية إلى جانب تحقيق الديمقراطية السياسية وإقامة التوازن بينهما ، كما أن الحقوق الاجتماعية رافد قوي للحقوق الفردية، فيتحرر العامل من تحكم رب العمل ،فيقوم العامل بالمشاركة في الحياة العامة وممارسة حقه السياسي دون أن يخشى تهديد رب العمل[2].

ويقصد بهذا الحق رعاية الفرد صحياً بكفالة التامين الصحي ووسائل العلاج المجاني، وفتح المستشفيات ودور العلاج ورعاية الأمومة والطفولة وإنشاء دور الحضانة والمراكز الطبية للولادة والعناية بالحوامل ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة سواء كانت احتياجاتهم ذهنيه أو جسمانية وإنشاء المعاهد المناسبة لهم[3]، وللفرد بموجب هذا الحق أن يتمتع بضمان اجتماعي بموجبه يوفر المجتمع له ولأسرته مستوى لائقاً من الحياة، من حيث الغذاء والكساء و كذلك حق الضمان ضد العوزة والحاجة بسبب البطالة أو المرض أو الشيخوخة[4].

(1)د.سعد البشير ، المرجع السابق ، ص 70
(2)د.أمين العضايلة ، المرجع السابق ، ص 84
(3)د.سعد البشير ، المرجع السابق ، ص 187
(4)محمد الطراونة ، المرجع سابق ، ص187

ويقع على عاتق الدولة مكافحة الآفات والأوبئة والعمل على توفير بيئة سليمة من الأمراض، إضافة إلى منح المواطن التأمين الصحي اللازم والمجاني إن أمكن، وتحقيق نظام أسري ليقوم على تأسيس الأسرة تأسيساً اجتماعيا سليما كنواة للمجتمع.

لم يرد النص في الدستور الأردني على هذا الحق بشكل مباشر وإنما ورد في نص الفقرة (2) من المادة السادسة من الدستور بمفهوم ضمني كفالة الدولة لطمأنينة الأفراد وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين[1]كما حددت المادة 23 من الدستور المبادئ التي ينبغي أن يهتدي بها المشرع عند تنظيمه لحرية العمل، ومن بينها خضوع العامل للقواعد الصحية، وتقرير تعويض خاص للعمال المعيلين في أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل .

ولما كان الضمان الاجتماعي يهدف إلى التخفيف من وطأة المخاطر التي يتعرض لها الإنسان بسبب طوارئ العمل أو الشيخوخة أو وفاة الشخص المعيل لعائلته، عن طريق إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال سحب جزء من المداخيل على شكل ضرائب أو اشتراكات ومن ثم إعادة توزيعها على المستفيدين وبذلك تكون هذه المادة(23 فقره ج , فقره و) من الدستور قد نصت على الحق في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي للعمال [2].

المشرع الأردني نص صراحة على هذا الحق وأصدر قانون الضمان الاجتماعي عام 1978 الذي أنشأ بموجبه المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الذي يحتوي على التأمينات الاجتماعية التالية:-

- التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة.
- التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة.
- التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة.
- التأمين الصحي للعامل وأسرته.
- المنح العائلية.
- التأمين ضد البطالة.

كما حدد القانون المشمولين بالتأمينات الاجتماعية وهم العمال الخاضعون لقانون العمل والموظفون العامون غير التابعين للتقاعد وامتدت مظلة التامين الاجتماعي لتشمل الأردنيين العاملين في الخارج ضد الشيخوخة والعجز والوفاة على أساس اختياري وهناك تشريعات أخرى تكفل حقوق الرعاية الاجتماعية للمواطنين كتشريعات التقاعد العسكرية والمدنية والأنظمة التي تصدرها وزارة التنمية الاجتماعية لمساعدة المعوزين والعجزة والمسنين والأرامل والأيتام بالإضافة إلى قيام الدولة

(1)محمد هـــــلالات ، المرجع سابق ، ص 110
(2)د.سعدي الخطيب، المرجع السابق ، ص112

بإنشاء عدد من مراكز الأمومة والطفولة للعناية بالأسرة والطفل كما صدر نظام رعاية الطفولة رقم 34 لسنة 1972 ليساعد في رعاية الأطفال صحياً واجتماعياً وعقلياً من سن الولادة حتى سن الثامنة عشرة كما قامت دائرة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع اليونيسيف بإنشاء دور الحضانة النهارية وإنشاء دور حضانة في المعاهد والمدارس الحكومية بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم وفي مجال رعاية الأحداث والمعاقين والعجزة ، يوجد في الأردن أكثر من مؤسسة علاجية هدفها حماية الأحداث وتوجيههم وتدريبهم مهنياً, ويوجد مراكز للمعاقين جسديا وعقليا ومؤسسات لرعاية العجزة والمسنين .

أما بالنسبة للتأمين الصحي فقد صدر نظام التامين الصحي لسنة1966 الذي يشمل جميع موظفي ومستخدمي الدولة وأفراد أسرهم للاستفادة من الخدمات التي تقدمها العيادات والمستشفيات التابعة لوزارة الصحة ويستفيد أفراد القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من الخدمات التي تقدمها لهم المستشفيات العسكرية ، ونأمل من مشرعنا إصدار قانون يتعلق بمجانية العلاج لكافة أفراد المجتمع وليس فقط للعاملين في الدولة ومؤسساتها ليحقق ضمانة التامين الصحي القائم على أن العلاج المجاني حق للجميع.

المبحث الثاني
حقوق الإنسان المعنوية

سنتناول في هذا المبحث حقوق الإنسان المعنوية التي تضمنها الدستور الأردني وهي الحقوق السياسية والحقوق الفكرية وسنتناول كلاً منها في مطلب مستقل.

المطلب الأول : الحقوق السياسية

ونعني بها تلك الحقوق التي تثبت للشخص باعتباره عضوا في جماعة سياسية معينة، التي تتيح للأفراد المساهمة في تكوين الإرادة الجماعية، وهي من الحقوق التي يتمتع بها كل فرد من أفراد الدولة ولا يجوز حرمانه أو استثناؤه منها، وبذلك له حق استعمال هذه الحقوق أو عدم استعمالها .

وتشمل هذه الحقوق حق الانتخاب وحق تولي الوظائف العامة وحق مخاطبة السلطات العامة وحق تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية.

أولا: حق الانتخاب والترشيح.

يقع حق الانتخاب والترشيح للبرلمان ضمن حقوق الإنسان السياسية التي تتطلبها الديمقراطية ولذلك لابد من تعريف مفهوم الديمقراطية أولا.

تعني كلمة الديمقراطية حكم الشعب وهي يونانية الأصل، وهناك عدة تعريفات للديمقراطية من أبرزها ما جاء به الفقيه (بورديو) " هي نظام حكم يهدف إلى إدخال الحرية في العلاقات السياسية أي في علاقة الأمر والطاعة اللصيقة بكل مجتمع منظم سياسياً، وهي " الصيغة الوحيدة التي تقترح كمرتكز للنظام السياسي وكرامة الإنسان الحر " ،إذ أنها تطمح إلى التوفيق بين حرية الإنسان ومتطلبات فرض النظام ليس عن طريق إلغاء السلطة ولكن عن طريق ترتيبها بشكل تكون متوافقة مع حريات الأفراد وحقوقهم، ومن هنا القول بأن الديمقراطية هي مجموعة تقنيات ووسائل تهدف إلى تنظيم التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة[1].

والديمقراطية مفهوم يوصف به نظام الحكم الذي تسود فيه إرادة الشعب بأغلبيته فيما يتعلق بشؤون العامة، وهي كلمة شائعة على ألسنة العامة بمعان عدة أهمها المشاركة السياسية في اتخاذ القرار وحرية الرأي والفكر والتعددية السياسية والانتساب إلى الجمعيات والأحزاب و المؤسسات الثقافية والاجتماعية والمساواة بين الأفراد دون تمييز[2].

تضمن الدستور الأردني كافة المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية بمفهومها السابق، إذ يتمتع المواطن الأردني بكافة الحقوق التي كفلها الدستور والمواثيق الدولية مثل الحق في الحياة والحرية والملكية وحق العمل والتعليم وحرية الرأي، بحيث تتاح لكل أردني أن يعرب عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط عدم تجاوز حدود القانون.

وقد ورد النص على حق الانتخاب بصورة غير مباشرة في المادة 67 من الدستور الأردني ونصت على أن يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون انتخاب يكفل المبادئ التالية:

1. سلامة الانتخاب.
2. حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية .
3. عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

وبذلك نجد أن الدستور قد نص على بعض المبادئ الأساسية في الانتخابات أهمها؛ أن يكون عاماً بمعنى أن لا تكون هناك شروط بالناخب سواء كانت تتعلق بالثروة أو التعليم أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة.

---

(1)د.سليمان الطماوي، المرجع السابق ،ص 118.
(2)د. مصطفى عبد الكريم العدوان ، حقوق الإنسان دراسة في النظام السياسي الأردني في ضوء الأنظمة السياسية المختلفة ، دار وائل للنشر ط1، 2001، عمان – الأردن ، ص 154

وقد صدرت عدة قوانين للانتخاب في الأردن مثل قانون الانتخاب رقم 24 لسنة 1960 وقانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته لسنة 1989 وسنة1993 وسنة 1996 و قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت وتعديلاته رقم 34 لسنة2001.

حيث نظمت هذه القوانين حق الانتخاب والترشيح، وقد أبرزت شروط الناخب والمرشح والمتمثلة بما يلي :

(أ) شروط الناخب.

1. الجنسية الأردنية.
2. الأهلية(السن) 18 سنة شمسية من عمره.
3. التسجيل في الجداول الخاصة بالناخبين.

ومن الملاحظ أن المشرع الأردني قد ساوى بين الرجل والمرأة في الانتخاب وحرم بعض الأشخاص من ممارسة هذا الحق وهم :-

1. كل من كان محكوما بالإفلاس ولم يستعد اعتباره.
2. كل من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.
3. كل من كان محكوم عليه بجناية أو جنحة بمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يشمله عفو عام أو لم يرد له اعتباره
4. المجنون والمعتوه.
5. من كان من أقارب الملك بالدرجة المعينة في قانون الأسرة المالكة.

(ب) كما حدد القانون الشروط الخاصة في المرشح لعضوية مجلس النواب وهي :

1. أن يكون أردني الجنسية منذ عشر سنوات على الأقل وان لا يدعي بجنسية أو حماية أجنبية.
2. أن يكون ناخبا ومسجلا في جداول الناخبين .
3. أن يكون قد أتم الثلاثين سنة شمسية من عمره عند نهاية مدة الترشيح.
4. أن لا يكون محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يشمله عفو عام .
5. أن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً.
6. أن لا يكون محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.

7. أن لا تكون له منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية بسبب عقد من غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.
8. أن لا يكون مجنوناً أو معتوها.
9. أن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.
10. أن لا يكون منتمياً لأي هيئة سياسية أو حزب أو تنظيم سياسي غير أردني .

وقد منع المشرع الأردني بعض الأشخاص من الترشيح لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها، وهم:-

1. موظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية العامة.
2. موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية.
3. أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة.
4. رؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها وموظفو البلديات.

كما نص قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني على عدم جواز أن يتولى القضاء أو عضوية مجلس الأمة أو الوزارات كل شخص أعيد له اعتباره وكان محكوماً في أي من الجرائم التالية : الاختلاس والرشوة وإساءة الائتمان وجميع الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب والثقة العامة

كما منع القانون العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، وذلك لإبقاء الأجهزة العسكرية والأمنية بمعزل عن السياسة، والحد من عوامل التشويه للانتخابات، ومنها تأثير الضباط على الرتب الأخرى وتجنب الصراعات بين العسكريين(1)، واعتمد هذا القانون نظام الصوت الواحد للناخب بدلاً من نظام الانتخاب على أساس القوائم بناء على تعديل قانون الانتخاب لعام 1993.

وأجاز قانون الانتخاب المؤقت رقم 34 لسنة 2001 للناخبين الاقتراع في أي مركز ضمن دائرتهم الانتخابية، كما أنه جعل مركز الاقتراع مركزاً للفرز، وخصص للنساء (كوتا) انتخابية لضمان تمثيل نسائي داخل المجلس النيابي.

ثانياً : حق تولي الوظائف العامة.

يشكل هذا الحق واجبا وطنيا على كل من الدولة والأفراد، فالدولة، من واجبها رعاية المواطنين وتأمين الوظيفة لهم .

---

(1)د.نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة لسنة 2006ط1 عمان الاردن، ص 297

فالتعيين في الوظائف العامة هو من أول أولويات الدولة وذلك من أجل إدارة الشؤون السياسية والاقتصادية والإدارية والعسكرية والتجارية لتنهض الدولة وتسير نحو التطور ، أما الأفراد فهم أبناء الوطن وعليهم رعاية الدولة والاهتمام بها للنهوض بمستواها على شتى الأصعدة، وهذا الموظف الذي يشترط الدستور في تعيينه وفقا للمؤهلات والكفاءات هو الذي يعين لأداء مرفق عام تديره الدولة، ويتوجب على هذا الموظف مايلي :

1. المحافظة على أسرار الوظيفة.
2. الولاء السياسي والإداري لدولته ولمؤسسته الوظيفية .
3. الإخلاص والتفاني في العمل[1].

ولقد أولى الدستور الأردني هذا الحق اهتماما بالغا وجاء في نص المادة (22) فقرة(1) من الدستور: " أن لكل أردني حقاً في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين أو الأنظمة"أما الفقرة (2) من نفس المادة فقد نصت على أن " التعيين للوظائف العامة من دائمة و مؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات".

ويلاحظ أن الفقرة الأولى لم تحدد كيفية ممارسة الحق في تولي المناصب العامة وإنما اكتفت بالنص على هذا الحق، وتركت أمر تنظيمه للقوانين والأنظمة، أما الفقرة الثانية فقد حددت أساس التعيين في الوظائف العامة، وهو الكفاءة والمؤهلات.

وقد ترك الدستور لأنظمة الخدمة المدنية أمر تنظيم هذا الحق وقد صدرت العديد من أنظمة الخدمة المدنية كنظام رقم 23 لسنة 1966 ونظام رقم 40 لسنة 1982 ونظام رقم 1 لسنة 1988 الذي استثنى بعض الفئات من الخضوع لأحكامه مثل شاغر المناصب العليا في الديوان الملكي والقضاة النظاميين والشرعيين وموظفي السلك الدبلوماسي إذ يوجد لهذه الفئات أنظمة وتشريعات خاصة بهم[2]ونظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998 ونظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002 ونظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 والمعمول به حاليا.

ولضمان هذا الحق وفقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لدى جميع المواطنين الأردنيين، فقد اشترط نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2007 والمعمول به حالياً فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون :

1. أردني الجنسية.
2. أكمل الثامنة عشرة من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف عدّ من مواليد اليوم الأول.

---

(1)د نعمان الخطيب ، الولاء الوظيفي بحث مقدم لمجلة راية مؤتة الثقافية،مجلد1 العدد1 ،أيار 1992 ص 18-25
(2) محمد الطراونة ،مرجع سابق ، ص 195

3. سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص على انه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها من المرجع الطبي المختص.

4. غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة، باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية.

5. أن يستوفي متطلبات وشروط إشغال الوظيفة الشاغرة .

كما حدد قانون استقلال القضاء وتعديلاته رقم 15 لسنة 2001 الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً.

ثالثاً: الحق في مخاطبة السلطات العامة:

وهو عبارة عن تظلم ولا يتضمن في حقيقته شيئاً من سلطة الأمر ولكنه وسيله للمشاركة في الحياة السياسية في الدولة، وذلك بتمكين الفرد من التقدم بشكواه أو اعتراضه أو مطالبه مكتوبة إلى السلطات العامة بشأن أمر يتصل به بصفته فردا للمطالبة برفع ظلم لحق به وتعويضه عما أصابه من ضرر أو يمسه بصفته عضواً في الجماعة(1).

و قد ورد النص على هذا الحق في المادة 17 من الدستور الأردني بقولها: " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون".

ويفهم من هذا النص أن مخاطبة السلطات العامة ذات وجهين:

الوجه الأول: سياسي: وهو إشعار الدولة بما له علاقة في تحقيق المصلحة العامة.

الوجه الثاني: شخصي (فردي): وهو عبارة عن مطالب خاصة أو إزالة ضرر أو دفع أجور وهو الأقرب صلة بالحرية الفردية.

وبالنظر إلى النص الدستوري السابق نلاحظ أنه ولغاية الآن لم يصدر قانون يحدد الكيفية والشروط اللازمة لممارسة هذا الحق، إلا أنه شُكِّل بقرار من مجلس الوزراء التاسع عام 1980 مكتب لشكاوي أو قضايا المواطنين التي يكون موضوعها إساءة معاملة المواطنين لدى مراجعته لإحدى دوائر الحكومة من حيث (إحداث تمييز في المعاملة والإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في التعامل ،محاولة تعقيد المعاملات والتمسك غير المبرر بإجراءات روتينية غير قانونية أو تعطيله ، إهمال مطالب المواطن دون مبرر ، إهمال الإجابة عن هذه المطالب ، محاولة استغلال المواطن في معرض مراجعته لدائرة ما)

---

(1)د.أمين العضايلة ، المرجع السابق، ص 79

ويشترط بأن تكون الشكوى باسم حقيقي وتوقيع حقيقي ، وأن تكون جدية وفي أمور محـــددة إلا أن هـــذا المكتب لم يستمر طويلا بالرغم من أن أهدافه تعمق مبدأ المساواة وتدعم مبدأ نزاهة الحكم وتزيل أسباب التذمر[1]. وفيما بعد أنشئ ديوان الرقابة والتفتيش الإداري عام 1992 وظل عاملاً حتى تم إلغـــاؤه عـــام 2002 وحالياً يستقبل ديوان المظالم شكاوي المواطنين وفقاً لقانونه.

ويحق لكل أردني أن يرفع إلى مجلس النواب عريضة فيما له صلة بالشؤون العامة أو شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته لسنة 1996 ،ويجب وفقاً لهذا النظام أن يوقع على العريضة أو الشكوى مقدمها ذاكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه بالكامل ،على أن لا تـــشتمل العريضة أي مساس بالعرش أو مجلس الأمة أو القضاء وأن لا تحتوي على ألفاظ نابية أو عبارات غيـــر لائقة،ولرئيس مجلس النواب أن يأمر بحفظ العرائض والشكاوي التي لا تتوافر فيها الشروط المطلوبـــة ، وكذلك فان لكل أردني أن يرفع إلى مجلس الأعيان شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامة وفقاً للنظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته لسنة 1998.

وقد ورد النص في الميثاق الوطني على ضرورة إنشاء هيئة مستقلة باسم ديوان المظـــالم بموجـــب قانون خاص يتولى التفتيش الإداري ويراقب أداء الإدارة وسلوك أشخاصها ويرفع تقاريره إلـــى مجلـــس ألامه ومجلس الوزراء وفقا لأحكام الدستور والقوانين والأنظمة المرعية دون أي مساس باستقلال القضاء واختصاصاته وتم إنشاء هذا الديوان مؤخراً بموجب قانون ديوان المظالم رقم 11 لـــسنة 2008 وحاليـــاً أنشئت هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006.

وقد كان لتأسيس مديرية مكافحة الفساد ومزاولتها لعملها في السنوات الأخيرة الأثر الكبير في رفـــع سوية العمل الحكومي والنظر في شكاوي المواطنين إذ قامت بتجسيد حق مخاطبة السلطات العامة وتقديم الشكاوي على أرض الواقع عملاً وممارسةً[2].

رابعاً: حق الاجتماع وتكوين الجمعيات والأحزاب السياسية:

لقد كان الإنسان وما زال في حالة سعي دائم من أجل التخلص من الظلم حيث كان في بدايات حياته الأولى يلجأ إلى أقرانه من بني البشر للحفاظ على الجنس البشري، ثم هرب من أقرانه من بني البشر إلى حضن الدولة التي أنشأها لكي تجسد الروابط القانونية بين الأفراد وتـــصبح الحـــارس الأمـــين لحقوقـــه وحرياته، ثم أصبح الفرد يعاني من ظلم السلطة فعاد مرة أخرى إلى أحضان التجمعات من أقرانه طالبـــا الحماية من السلطة وجبروتها ،وبذلك فان حرية التعبير الجماعية تختلف عن غيرها من الحريات الفردية الشخصية من حيث الممارسة،إذ إن ممارستها لا يمكن أن تكون إلا جماعية.

(1)د.محمد سليم غزوي، الوجيز في اثر الاتجاهات السياسية لحقوق الإنسان،ط1 ، عمان 1985
(2)د.سعد البشير ،مرجع سابق ،ص 66

من هنا يمكن القول: إن حريات التعبير الجماعية تستطيع أن تؤدي إلى تشكيل الجماعات وتكوينها، سواء لفترة قصيرة مؤقتة مثل الاجتماع والتظاهر والإضراب، أو لفترة دائمة مثل الجمعيات والأحزاب والنقابات وسنتناول كلاً منها على حدة [1].

(1) حرية الاجتماع (التجمعات المؤقتة):

وتعني أن يتمكن الأفراد من الاجتماع فترة من الوقت ،وفي مكان محدد، ليعبروا عن أرائهم بشتى وسائل التعبير ،سواء كان بالمناقشة أو تبادل الرأي أو الدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين العمل به أو على سبيل التعليم والمنفعة العامة[2].

وتلتقي حرية الاجتماع في بعض مظاهرها مع حرية العقيدة، إلا أن طبيعة الهدف لكل منهما تشكل الفارق بينهما ،إذ إن ممارسة حرية العقيدة ذات هدف ديني محدد ،في حين أن حرية الاجتماع تعنى كل اجتماع أيا كان هدفه أو موضوعاته .

ويتصف حق الاجتماع بالسمات التالية:

أ- التعددية: فالاجتماع هو عبارة عن لقاء بين عدد من الأفراد ،فلا نكون بصدد اجتماع إذا كان اللقاء معقوداً بين فرد أو فردين .

ب-المكان والزمان: بمعنى أن يكون الاجتماع محدد التوقيت، فإذا استمر اللقاء ولم يكن محدداً بتوقيت معين فإننا نكون بصدد تكوين جمعيات.

ت-التنظيم: أن تكون تفاصيل الاجتماع وفقراته منظمة مسبقاً.

ث-تحديد الهدف : فهدف الاجتماع يجب أن يكون محدداً[3].

نص الدستور الأردني في الفقرة الأولى من المادة 16 على أن " للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون،" وبذلك فإن الدستور الأردني قد كفل حق الاجتماع ولكن ضمن حدود القانون وقد نظم قانون الاجتماعات العامة رقم 60 لسنة 1953 حق الاجتماع وعرف في المادة الثانية الاجتماع العام بأنه " كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور سياسية، " واشترط عدة شروط منها إشعار الحكومة بذلك قبل 48 ساعة من عقد الاجتماع، وأن يحدد الزمان والمكان والغاية من ذلك الاجتماع، وجاء نص المادة 6 من نفس القانون التي تجاوزت دور التنظيم إلى التعدي على هذا الحق، حيث منحت مدير الشرطة صلاحية تقديرية مطلقه في إصدار الأمر بحل الاجتماع باستعمال القوة عند

---

(1)د.أمين العضايلة،مرجع سابق،ص72
(2)د.محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري،دار الفكر العربي،القاهرة،1963م،.
(3)د.أمين العضايلة،مرجع السابق، ص73

الضرورة إذا حدث ما يخل بالأمن والنظام أو لم يحصر البحث في الغرض الذي عين في الإشعار أو قبل أو عمل شيئاً مثيراً للفتنة أو منافياً للآداب.

وذهب نظام الدفاع رقم 5 لسنة 1954 إلى ابعد من ذلك فنص على أن لوزير الداخليـة أو مـن ينيبه أن يمنع أي اجتماع يعد لأي غاية كانت ،وان يأمر بفض أي اجتماع إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ، وبذلك فإن هذا النص يخالف الدستور الأردني وتجاوز حدود التنظيم إلى تقييـد هـذه الحرية، وكان آخر هذه القوانين قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004 الذي عرف الاجتمـاع بأنه الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي طابع عام ،و نظم هذا القانون كيفيـة عقـد الاجتماعـات العامة، و منح الصلاحيات للحاكم الإداري بتنظيم وفض هذه الاجتماعات، ولوزير الداخلية بموجـب هذا القانون أن يستثني أنواعاً محددة من الاجتماعات والتجمعات من شرط الموافقة المسبقة على عقدها لأن طبيعتها لا تستدعي ذلك .

ويقع على عاتق من صدرت إليهم الموافقة على عقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة وعلى المشتركين فيها التقيد بالتعليمات الصادرة عن وزير الداخلية المتعلقة بتنظيم عقد الاجتماعات وتنظيم المسيرات، وذلك تحت طائلة المسؤولية، ويتخذ الحاكم الإداري أثناء انعقاد الاجتماع جميع التدابير والإجـراءات الأمنية الضرورية بهدف المحافظة على الأمن والنظام وحماية الأموال العامة والخاصة. وتعد حريـة الاجتماع من أهم الحريات وأكثرها إثارة وتهديداً على النظام العام، لذلك فإن سلطة الدولة التي تقـع على عاتقها مسؤولية الحفاظ على النظام تجد نفسها ملزمة على أن تحد من حرية الاجتماع إذا كـان استعمالها يهدد النظام العام، وهي ملزمة أيضا بإقامة التوازن بين الأفراد في ممارسة هـذه الحريـة بحيث لا تسمح بها لفئة دون فئة أخرى وفقا لمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور.

(2) حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات:

إذا اتفق رأي جماعة على منهج معين في أمر من الأمور التي تهمهم فلا يحال بين رغبـتهم فـي تأليف جمعية أو هيئة أو حزب ضمن إطار معين للوصول إلى أهداف مشروعة علمية كانت أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية[1].

وقد اختلف الفقهاء في تعريف الحزب السياسي فمنهم من عدّه من قبيل الجمعيات المنظمة ومنهم من يرى بأنه اتحاد مشـترك بين عدة أفراد لتحقيق المصلحة القومية، وعرفه بعضهم بأنـه " جماعـة مـن الأفـراد تعمل بمختلف الوسـائل الديمقراطية للوصول إلى الحكـم لتنفيذ برنامج سياسي"[2].

---

(1)د.سعد البشير ،مرجع ، سابق ص63

(2)د.سليمان الطماوي/السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة والفكر السـياسي الإسـلامي ، دار الفكـر العربـي، القاهرة1986/ص570

في حين يعرِّفه آخرون بأنه: " تنظيم دائم يتم على المستويين القومي والمحلي للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من اجل تنفيذ سياسة محددة[1].

وتعني حرية تشكيل الأحزاب السياسية إعطاء الحق لمجموعة من الأفراد بتشكيل جماعة منظمة لها وجود مستمر تستهدف غايات سياسية محددة، وتضمن هذه الحرية للفرد حرية الانضمام إلى الجمعيات التي يريد مادامت أغراضها متفقة مع أحكام الدستور والقوانين، كما تتضمن عدم جواز إكراه الفرد على الانضمام إلى حزب من الأحزاب[2].

ويعرفها بعضهم بأنها حق الأفراد بالتعاقد من أجل تشكيل جماعة منظمة وتجتمع بصفة دائمة ولها نشاط واضح تستهدف غايات محددة ليس من بينها الربح المادي[3].

ومع الاختلاف في تعريف الحزب السياسي إلا أنه من الملاحظ أن جميع الفقهاء يتفقون على أن الحزب لا يعدو كونه مجموعة من الأفراد تجمعهم رغبات أو غايات وأفكار مشتركة يهدفون إلى تحقيقها من خلال السيطرة على السلطة، وقد تكون تلك الأهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، فالحزب في النهاية مؤسسة غايتها ترجمة رغبات أعضائها إلى سياسات[4].

وقد أصبحت الأحزاب السياسية ضرورة مهمة يصعب التخلي عنها في النظم الديمقراطية سيما وان نظام الحزب الواحد لا ينسجم مع النهج الديمقراطي في أي نظام في العالم.

وقد ورد النص في الدستور الأردني على حق تأليف الأحزاب السياسية والجمعيات في المادة 16 حيث نصت الفقرة (2)على أن :" للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لاتخالف أحكام الدستور،" ونصت الفقرة الثالثة من المادة نفسها بقولها: " ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها".

وبذلك منح الدستور للأردنيين حرية تشكيل الأحزاب السياسية بحيث يحق لمجموعة من الأفراد تشكيل جماعة منظمة يكون لها وجود مستمر وتستهدف غايات سياسية محددة ومشروعة ووسائل سلمية إضافةً إلى إعطاء الأفراد الحرية بالانضمام للأحزاب المرخصة دون إكراه ،في حين جاء النص في الفقرة الثالثة شديد الدقة بما لا يجيز للمشرع أن يجعل من القانون المنظم لتأليف الأحزاب ذريعة لمنع تشكيلها.

---

(1)د سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات وانعكاساتها على التنظيم القانوني ،دار النهضة العربية ،القاهرة 1982/ص20
(2)محمد الطراونة، مرجع سابق، ص 195
(3)د.امين العضايلة، مرجع سابق، ص74
(4)د.مصطفى العدوان، مرجع سابق ، ص 163

وقد صدر في الأردن قانون الأحزاب السياسية رقم 15 لسنة 1955 الذي بين المقصود بالحزب السياسي بأنه :" أية هيئة مؤلفة من عشرة أشخاص فأكثر غرضها تنظيم وتوحيد مساعيها وفقا لإحكام هذا القانون" .

واشترط أن تكون غاية أي حزب مشروعة ووسائله سلمية وذات نظم لاتخالف أحكام الدستور، وأعطى الصلاحية لمجلس الوزراء بأن يقرر حل الحزب إذا اقتنع بأن غايته لم تعد مشروعة أو أن وسائله لم تعد سلمية وأن أنظمته أصبحت تخالف أحكام الدستور أو انه خالف نظامه الأساسي، وبموجب المادة (11) من نفس القانون فإن جميع قرارات مجلس الوزراء بمنح الترخيص أو رفضه أو حل الحزب تكون قطعية وغير خاضعة للطعن لدى أي جهة أخرى(1).

وبصدور قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992 الذي جاء ملتزما بثوابت الدستور والميثاق الوطني، حيث أكد المبادئ التي قررت حق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب الطوعي لها، و التأكيد على حق المواطنين الأردنيين في المشاركة في الحياة السياسية.

من خلال الالتزام بإحكام الدستور واحترام سيادة القانون والالتزام بمبدأ التعددية السياسية والتأكيد على دور السلطة القضائية في ممارسة صلاحيتها الدستورية في الرقابة على القرارات الإدارية، حيث أعطت المادة 11 من القانون لأي من المؤسسين في الحزب حق الطعن في قرار وزير الداخلية لدى محكمة العدل العليا إذا امتنع الوزير عن الإعلان عن تأسيس الحزب بعد استكمال طلب التأسيس للشروط وضمن المدة المبينة في القانون، واشترطت المادة الخامسة منه أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب عن خمسين شخصاً، وقد أضاف هذا القانون ضمانة دستورية جديدة من ضمانات الديمقراطية والحق في تأليف الأحزاب السياسية بنصه على عدم جواز حل الحزب أو حل قيادته إلا وفق أحكام نظامه الأساسي أو بقرار من المحكمة.

وقد جاء قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم 19 لسنة 2007 النافذ حالياً منسجماً مع الدستور الأردني الذي عدّ الحق في تأليف الأحزاب السياسية حقاً حصرياً للمواطنين الأردنيين، وللحزب الحق بالمشاركة في الانتخاب في مختلف المواقع والمستويات،وقد عرف هذا القانون الحزب السياسي بأنه : كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور وأحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة العامة وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية،

(1)محمد الطراونة، مرجع سابق،ص 197

ويؤسس الحزب على أساس المواطنة دون تمييز طائفي أو عرقي أو فئوي أو التفرقة بسبب النوع أو الأصل أو الدين.

وقد أثار هذا القانون جدلاً لتضمنه حكماً جديداً يربط الأحزاب بوزارة الداخلية، وزيادة عدد الأعضاء المؤسسين إلى 500 على الأقل، على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل، وبنسبة 10% من المؤسسين لكل محافظة، وتعلل الحكومة ذلك بأنه يأتي ضمن رؤية لتهيئة المناخ السياسي وترسيخ النهج الديمقراطي ضمن حالة من التعددية تقود إلى توسيع القاعدة الشعبية للمشاركة وصناعة القرار، إلا أن الأحزاب السياسية عبرت عن خطورة هذا القانون وأعربت عن عدم ارتياحها له، وعدّت القانون الجديد مقبرة جماعية للأحزاب السياسية الأردنية.

وعدّت أن القانون القديم لعام 1992م يفي بالحاجة ،وأنه جاء نتاجاً لحوار وطني مسؤول استند للميثاق الوطني الذي كان حصيلة إجماع وطني .

ويرى الباحث أن تحديد الحد الأدنى لتشكيل الحزب بـ 500 شخص على الأقل فيه مساس ومخالفة لحق نص عليه الدستور الأردني، وبذلك فإن هذا القانون جاء للتضييق والمصادرة لهذا الحق ، وليس لتنظيمه، وبخاصة إذا علمنا بأن 12 حزباً من أصل 34 قد قامت بتصويب أوضاعها وفقاً للقانون الجديد مما يعني أن هناك ما يقارب 22 حزباً تصبح منحلّه حكماً بعد انقضاء المدة التي حددها القانون الجديد .

وللأردن في مجال الأحزاب السياسية تجربة مريرة، فقد تكشف له بعد إن عملت فيه بعض الأحزاب السياسية ومارست نشاطا على أرضه أنها ذات أهداف تدل على عدم الانتماء للدولة ، فجرى حلها بقرار مجلس الوزراء في 25 نيسان 1957 ، ذلك أن حق تأليف الأحزاب السياسية ليس حقا مطلقاً بل مقيداً سواء من حيث الوسائل أو الغاية ،ولا تهدد الأمن والنظام العام أو من حيث مواردها بأن تكون مراقبة مراقبةً تامة وفقاً لنص الفقرة 3 من المادة 16 من الدستور[1].

أما فيما يخص حرية تكوين الجمعيات فقد بيّن التشريع الأردني أنه إذا اتفق رأي جماعة على منهج معين في أمر من الأمور التي تهمهم فلهم الحق في تكوين جمعية أو هيئة ضمن إطار معين للوصول إلى أهداف مشروعة، وقد بين قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم 23 لسنة 1966ماهية الجمعيات ونظامها الأساسي وما يتعلق بتسجيلها وحلها واشترط الحصول على ترخيص خطي من الوزير المختص لإنشائها وأعطت الوزير الحق بحل أية جمعية في مخالفتها لنظامها الأساسي أو خالفت حكماً من أحكام القانون.

---

(1)د.سعد البشير، مرجع سابق، ص77

كما نص قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 على منع قيام بعض الجمعيات مثل جمعيـــة الأشرار التي عرّفها القانون بأنها كل جماعة من الناس مسجلة كانت أو غير مسجلة تحــرض أو تــشيع بنظامها أو بما يقوم به من الدعاية على ارتكاب أي فعل من الأفعال غير المشروعة كقلب دستور المملكة بالثورة أو التخريب أو قلب الحكومة القائمة في المملكة بموجب الدستور، وذلك باستعمال القوة والعنف أو تخريب أو إتلاف أموال الحكومة، ونص على معاقبة كل من انتسب إلى عضوية جمعية غير مــشروعة، وكل من دفع تبرعات أو اشتراكات أو إعانات لجمعية غير مشروعة أو طبع منشورات لتلك الجمعية وقد صدر حديثاً قانون الجمعيات والهيئات الخيرية رقم 51 لسنة 2008 الذي عرف الجمعية بأنها أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص يتم تسجيله وفقاً لإحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيــام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية .

واشترط القانون في العضو المؤسس لأي جمعية أن تتوفر فيه التالية:

(1) أن يكون أردني الجنسية.

(2) قد أتم الثامنة عشرة من عمره .

(3) أن يكون كامل الأهلية .

(4) أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

كما حدد القانون الحالات التي يجوز فيها للوزير المختص إصدار قرار بحل الجمعية.

المطلب الثاني : الحريات الفكرية.

يعبر الإنسان عما يدور في تفكيره وخاطره بالكلمة أو بالفعل، وإذا أردنا ترجمة عملية التفكير يمكن القول إن التفكير عملية ذهنية يقوم الفرد بموجبها برسم خريطة العمل لتحقيق هدف ما إلا أن هذه الخريطة وهذا الهدف لا يمكن معرفتهما إلا إذا عبر عنهما الإنسان بمظاهر خارجية كالفعل أو القول ولا يختلــف فقهاء القانون في نظرتهم لحرية التفكير عن تلك التي عند الفلاسفة، لأن هذه الحرية مرتبطة بعقل الإنسان وجوداً وعدما، ولا يؤاخذ المرء على أي تصرف ولا يطالب بالتزام إذا كان فاقداً لقواه العقلية، ولكن تثور في القانون العام مشكلة حرية التفكير فيما تحدثه من أثار في مواجهة الآخرين أو في مواجهة الــسلطات العامة أو في مواجهة النظام العام[1].

---

(1)د.عبد المنعم محفوظ، فلسفات حقوق الإنسان في ضوء المواثيق الدولية والدساتير المعاصرة،جامعة مؤتــه،1987 ص41

ويرى الفقيه الفرنسي (بيردو) إن حرية الفكر بمعناها الواسع تعني : " حرية الفرد بأن يفكر بكل ما يريد وهي تتضمن في الوقت نفسه حرية الرأي السياسي والاجتماعي والفلسفي وحرية العقيدة " كما أن النظام الاجتماعي يتأثر بهذه الحرية بدرجات مختلفة وهذا ما يعكس الاختلاف في كيفية تنظيمها[1].

فالإنسان يعد كياناً مادياً وكياناً معنوياً ولا يمكن الكلام عن توفر حريته بمجرد حماية جسده، بل يجب أن يرافق ذلك بحماية لفكره عن طريق الاعتراف له بحرية الرأي والتعبير وحرية الاعتقاد وحرية الصحافة وسنتناولها تباعاً.

أولا : حرية الرأي والتعبير.

ترتبط هذه الحرية ارتباطا وثيقا بغيرها من الحريات الفكرية ،فإذا تجاوز الرأي الإطار الداخلي لصاحبه وتجسد بقول أو سلوك وأحدث أثاراً اجتماعية فإن القانون يتدخل لوضع الحدود والضوابط اللازمة له، وهذه الضوابط قد تتغير، وتتضاعف ضوابط وحدود ممارسة الفرد لهذه الحرية إذا ألحقت به صفة جديدة أصبح بموجبها موظفا عاما، فيلزم حين ذلك بالمحافظة على أسرار السلطة العامة باعتباره أحد رجالها ، وفي مجال علاقاته بالأفراد فإنه يتعامل معهم بشكل حيادي دون تحيز أو تمييز (الحياد الوظيفي) [2].

وحرية التعبير عن الرأي حق أساسي لكل إنسان، ولا يجوز حرمانه من ممارسة حقه في هذه الحرية، ويعد مسؤولاً بذاته عما يعبر عنه من أراء وأفكار وتوجهات ولذلك يجب أن لا يسيء استخدام هذه الحرية[3]،وأن لا يتجاوز حدود المحافظة على الآداب والأخلاق والصحة العامة وامن المجتمع والدولة وحقوق وحريات الآخرين.

ونشير إلى وجود عدة تعريفات لحرية الرأي والتعبير، فهناك من يرى أنها حرية الشخص بأن يقول ما يفكر به دون أن يطارد ،وأن يعبر عن رأيه دون تدخل من السلطة العامة وبأي وسيلة كانت[4]، ويعرفها بعضهم بأنها قدرة الفرد على التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية تامة وبالوسيلة التي يريدها : بالاتصال المباشر بالناس والكتابة والرسائل البريدية والبرقية والإذاعة والمسرح الخ[5].

---

(1)د. أمين العضايله، المرجع السابق ، ص41
(2)د. محمد علي مخادمه ، مرجع سابق ،ص52
(3)د.محمد الجبور ،الجرائم الواقعة على الأشخاص في قانون العقوبات الأردني ،دراسة مقارنه ،ط1،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2000،ص 387
(4)محمد الطراونه، مرجع سابق، ص165
(5)د محمود حلمي، المباديء ألدستوريه العامة، دار الفكر العربي القاهرة 1964، ص165

ويعرفها آخرون بأنها كل ما يعمله الفرد ويعتقد صحته مما يهم المجتمع وأياً كانت طريقة علمه بها سواء كان إخبارا عن أمر أو حكما عقليا أو شعوريا فيدخل في باب حرية الرأي كـل مـن المعلومـات والأخبار وتقديرات الفرد للحوادث والأشياء سواء كان أساسها العقل أو الشعور(1).

وبالتدقيق في التعريفات السابقة نجد أن جميعها تصب في إطار واحد وهو حرية الشخص في التعبير عن أفكاره ومعتقداته، مع الإشارة إلى أنه لابد من تقييد هذه الحرية بحدود القانون ضمانة لاستمرار الدولة وضمانة لحرية الأفراد الآخرين لكي لا يصبحوا ضحايا لحرية شخص في التعبير عـن رأيـه بـصورة مخالفة للقانون، وفي الوقت نفسه على الدولة أن لا تضع على هذه الحريـة قيـوداً خانقـة تحـد منهـا وتصادرها الأمر الذي ينذر بانهيار كيان الدولة التي يكون الشعب ركنا من أركان وجودها إلـى جانـب الإقليم والسيادة.

وقد كفل الدستور الأردني في الفقرة الأولى من المـادة الخامسة عشرة هذه الحرية ،والتي جاء فيها (تكفل الدولة حرية الرأي ، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتـصوير وسـائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون) ،ونلاحظ أن المشرع الأردني قد نص على هذه الحرية وذهب إلى ما ذهبت إليه الشريعة الإسلامية والمعاهدات والمواثيق الدولية بعدم إطلاق حرية الرأي بـلا قيود، إذ وضع المشرع الأردني قيوداً على هذه الحرية لحماية المصلحة العامة والنظام العام.

ويلاحظ أن النص الدستوري الأردني قد حصر الحق في حرية الرأي والتعبير بالأردني أي كفالـة هذا الحق للأردنيين، وهو بذلك ذهب على عكس ما ذهب إليه المشرع المصري الذي ضمن هـذا الحـق لكل شخص يقيم على أرض جمهورية مصر العربية بغض النظر عـن جنـسيته ، وقـد أورد الـنص الدستوري الأردني العبارات حول الأسلوب الذي يمكن أن يعبر الشخص فيها عن رأيه معطوفة بحـرف العطف (و) وبذلك فإن للأردني حق التعبير عن رأيه بوسيلة أو أكثر من الوسائل المذكورة شـرط عـدم تجاوز حدود القانون، كما أن الدولة ملزمة بكفالة هذا الحق عن طريق تـوفير كافـة الوسـائل والـسبل والسماح للمواطنين بالإعراب عن أرائهم ومعتقداتهم بصورة سليمة.

ومن الملاحظ أن الميثاق الوطني الأردني الصادر عام 1991م جاء مؤكداً لما نص عليه الدستور في هذا المجال الذي جاء فيه: " تعتبر حرية الفكر والرأي والتعبير والاطلاع حقـا للمـواطنين كمـا هـي الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام والاتصال الوطنية، وهي حرية ضمنها الدستور ولا يجوز الانتقاص منها أو انتهاكها".

---

(1)اشرف رمضان عبد الحميد ، حرية الصحافة ،دراسة تحليلية في التشريع المصري والقانون العام ، دار النهـضة المصرية ،القاهرة،2004،ص11

أشكال حرية التعبير :

لقد أورد الدستور الأردني الأشكال التي يجوز فيها للأردني حق التعبير عن رأيه وفي عبارة"" وغيرها من وسائل التعبير"" الواردة في النص الدستوري تعميم يشتمل على أية وسيلة للتعبير عن رأي سواء المعروف منها الآن أو الذي يمكن أن يستجد مستقبلاً شرط عدم تجاوز حدود القانون حفاظا على كيان الدولة وحقوق الأفراد ،وأشكال التعبير عن الرأي كما وردت في الدستور هي :

1. الكتابة: أي أن للفرد أن يكتب رأيه في مسالة ما وينشرها للناس عبر الوسائل المتاحة.
2. القول: ويعني أن يعبر الشخص عن رأيه شفاهة سواء كان ذلك في مكان عام أو خاص.
3. التصوير: ويعني حق الفرد في تصوير المنشورات والقضايا المهمة ونشرها أو توزيعها.

إلا أن حرية التعبير بالأشكال سالفة الذكر مرهون بعدم تجاوز القانون كالتجمهر غير المشروع والتحريض على الشغب أو الفتنة ، وقد ترك الدستور هذه القيود للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، حيث عاقب قانون العقوبات الأردني في المواد (150،121،118،114) في الفصل المتعلق بالجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي والداخلي " كل أردني يحاول بإعمال أو خطب أو كتابات أن يقتطع جزءاً من الأرض الأردنية ليضمها إلى دوله أجنبية، أو أن يملكها حقا أو امتياز خاصا بالدولة الأردنية، أو عرّض بإعماله تلك المملكة لخطر أعمال عدائية أو عكر صلاتها بدولة أجنبية أو عرض الأردنيين لإعمال ثأرية ،أو أقدم على عمل ينال من الوحدة الوطنية بإثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة، " وكذلك الجرائم التي تمس هيبة الدولة وهي الجرائم التي ورد النص عليها في المواد (197،196،195،131،130) من قانون العقوبات الأردني ، كما عاقب قانون العقوبات الأردني على الأفعال التي تشكل تهديداً أو ذما أو قدحاً لكرامة الأفراد وسلامتهم وحرياتهم.

ثانيا: حرية الاعتقاد:

تمثل حرية الاعتقاد إحدى حريات الفكر التي تختلف في مظهرها عن بقية حريات الفكر الأخرى وهي حق يمليه العقل والمنطق وطبيعة الحياة التي تبرز عجز الإنسان عن الوصول إلى حقيقة الكون ومعرفة القوة التي تقف وراء تنظيمه الدقيق وعمله المتناسق[1].

وتعني هذه الحرية أن يعتنق الفرد الدين أو المعتقد الذي يريده ،وأن يكون حرا في ممارسة شعائر ذلك الدين سرا أو علانية، ولا يجوز أن يُفرَض عليه دينٌ معين أو أن يُجبر على مباشرة المظاهر

(1)د.امين العضايلة ، مرجع سابق،ص46

الخارجية أو الاشتراك في الطقوس المختلفة لغير دينه وحريته في تغيير دينه أو عقيدته في حدود النظام العام والآداب العامة[1].

فممارسة مظاهر الدين الخارجية تعد النتيجة اللازمة لحرية الاعتقاد، فالفرد في ممارسته لحرية العقيدة يخضع لسلطة روحيه توجهه وتفرض عليه اتجاه سلوك معين،لذلك فإن المظاهر الخارجية لممارسة الشعائر والطقوس الدينية قد تخاطر بالاصطدام مع مقتضيات و ضرورات النظام العام[2].

أقر الدستور الأردني حرية الاعتقاد والديانة لجميع الأشخاص، حيث نص في المادة الرابعة عشرة على أنه: " تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية له "

وبذلك فإن هذه الحرية شأنها شأن غيرها من الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور الأردني ليست مطلقة ، وإنما مقيدة بعدم الإخلال بالنظام العام والآداب العامة، وأن ما جاء به الدستور الأردني في المادة الثانية أن دين الدولة الإسلام لا يخل بالاحترام الواجب للأديان الأخرى في الدولة بل يبقى معتنقو هذه الأديان يتمتعون بحريتهم في الاعتقاد وفي العبادة بشرط عدم مخالفتها للنظام العام للدولة[3].

وجاء قانون العقوبات الأردني الذي نص في مادتيه (273،278) على معاقبة من يمس الشعور الديني، سواء كان ذلك بإطالة اللسان علنا على أرباب الشرائع من الأنبياء، أو يفطر في رمضان علنا دون سبب شرعي، أو بتخريب وتدنيس دور العبادة أو بإزعاج الناس عند إقامة الشعائر الدينية أو بالاعتداء على أماكن دفن الموتى أو بنشر مطبوعات أو صور أو رسوم من شأنها أن تؤدي إلى إهانة الشعور أو المعتقد الديني، كما يحظر قانون المطبوعات والنشر المطبعة أن تنشر المقالات التي تشتمل على تحقير إحدى الديانات والمذاهب المكفولة حريتها في الدستور الأردني.

ثالثا: حرية الصحافة:

عندما نتحدث عن حرية الصحافة فإننا نعني بها حرية الإعلام بشكل عام، وذلك لأن تعبير الصحافة لا يقتصر على الصحافة المكتوبة أو المطبوعة أو المقروءة فحسب، بل تعداها ليشمل الصحافة بأبعادها ووسائلها المقروءة والمكتوبة والمسموعة والمرئية، وهي حرية لايمكن فصلها عن حرية الرأي والتعبير لأنهما تكونان حقاً أساسياً لحرية التعبير[4].

(1)محمد الطراونة ، مرجع سابق،ص168
(2)د.أمين العضايلة، مرجع سابق،ص46
(3)د. نعمان الخطيب، المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق،ص46
(4)علي محمد الدباس و علي عليان أبو زيد، المرجع السابق، ص51

وتحتل قضايا الصحافة والإعلام مكانة متميزة نظرا لقدرتها على إحداث ثورة في مجال المعلومات وتغيير ثقافي لا مثيل له، فأصبح بإمكان المجتمعات المختلفة بفضل الأساليب والوسائل الإعلامية أن ترتبط بتيارات الفكر المعاصر واتجاهاته الحضارية المتقدمة.

وبما أنه ينظر إلى الإعلام بمعناه الواسع على أنه السلطة الرابعة بالإضافة إلى السلطات الثلاث المعروفة لدينا،وبسبب تأثيره على الرأي العام ،فقد حرصت الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية على تنظيم حرية الصحافة والإعلام كي لا تستغل في الدعوة للكراهية أو التحريض على التمييز أو العداوة أو العنف، وحتى لا يستغلها بعضهم لبسط سيطرتهم على الاتجاه العام داخل الدولة .

لم يحاول أحد من فقهاء القانون وضع تعريف لحرية الصحافة والإعلام إذ أن محاولات الفقه تدور حول هذه الحرية كإجراء – أي حول ممارستها في مواجهة السلطة وضوابط هذه الممارسة– ، فعرفها بعضهم بأنها تعني القدرة على إعلان الرأي أو الكلمة من خلال صحيفة أو مجلة أو أية وسيلة من وسائل النشر، ويدخل في إطار هذه الحرية استقاء الأخبار والأفكار وإذاعتها وهذا يعني حرية الإعلام بشكل عام[1].

وعرّفها آخرون بأنها حرية تتضمن البحث عن المعلومات والأفكار والتعبير عن الآراء ونشر المعلومات بشتى الوسائل وتتضمن الحصول على المعلومات من أي جهة كانت ، ولا تتقيد بحدود سياسية معينه شريطة أن يكون ذلك ضمن الإجراءات التي تعد ضرورية في كل مجتمع ديمقراطي [2].

وهناك من الفقهاء من ينظر للصحافة من زاوية علاقتها بالسلطات العامة فهي تشغل بال الحكام بحيث تجعل مهمة الحكم صعبة لذلك فإن أي سلطة لا تصطدم بمعارضه سوف تصبح في لحظة ما سلطة غير مسؤولة بالمفهوم المعنوي، ولكن يتوجب من ناحية أخرى أن تكون المعارضة بناءة وموضوعية[3].

ولأنه لايمكن فصل حرية الرأي والتعبير عن حرية الصحافة، نجد أن الدستور الأردني بعد أن نص في الفقرة الأولى من المادة 15 على حرية التعبير نصّ في الفقرة الثانية على حرية الصحافة بقوله :(الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون)، ونصت الفقرة الثالثة من نفس المادة بقولها :(لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازاتها إلا وفق أحكام القانون) ،أما الفقرة الرابعة فنصت على أنه :" يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات

(1) عبدالهادي عباس، حقوق الإنسان ج3،دار الفاضل للنشر والتوزيع ، دمشق،1995،ص204
(2)محمد الطراونة ، المرجع السابق، ص171
(3)د.أمين العضايلة، المرجع السابق ، ص52

والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني ، وجـاء نـص الفقرة الخامسة ليعطي القانون تنظيم أسلوب المراقبة على موارد الصحف.

ولتنظيم هذا الحق صدر في الأردن عدة قوانين للمطبوعات والنشر منها قانون رقم 10لـسنة 1993 الذي وسع في مفهوم حرية الصحافة والإعلام عنه في القانون السابق رقم 33 لسنة 1973.

ليضمن بذلك هامشاً اكبر لحرية الصحافة والإعلام كما سمح للأحزاب السياسية الحق فـي تملـك المطبوعات الصحفية وإصدارها،وأعطى الحق لطالب الترخيص بالطعن بقرار الرفض لدى محكمة العدل العليا.

وقد عرف هذا القانون الصحافة والصحفي من خلال الربط بين مهنة تحرير المطبوعـات وتـوافر الشروط المنصوص عليها في قانون نقابة الصحفيين، كما عرف المطبعة التي تبيـع الـصحف والكتـب والمؤسسات التي تتولى بيعها أو نشرها أو توزيعها للحد من التجاوزات التي تقع أثناء عمليات الطباعـة والنشر والتوزيع .

كما نظم أعمال مكاتب الدعاية والإعلام، وحظر على الصحفيين والصحف نشر الأخبار أو المقالات التي من شأنها إلحاق الضرر وتهديد السلامة العامة للأمن الوطني أو تتضمن نشر أخبار سرية أو تتعلق بقضايا معروضة أمام المحاكم ولم يصدر بها حكم قطعي .

كما حظر القانون على المطبوعات بكافة صورها وأشكالها نشر ما يتعارض مـع مبـادئ الحريـة والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان واحترام الحقيقة وقيم الأمة العربية والإسلامية .

وكان آخر هذه القوانين قانون المطبوعات والنشر رقم 27 لسنة 2007 الذي حظر فرض أي قيـود تعيق حرية الصحافة في ضمان تدفق المعلومات إلى المواطن، أو فرض إجراءات تؤدي إلى تعطيل حقه في الحصول عليها، وألزم الجهات المختصة بتزويد الصحفيين بهذه المعلومـات أو الأخبـار بالـسرعة الممكنة لتحقيق هذه الغاية.

وأجاز القانون الجديد للصحفي حق حضور الاجتماعات العامة وجلسات مجلسي الأعيـان والنـواب وجلسات الجمعيات العمومية والنقابات والأحزاب وغيرها من الهيئات العامة.

وقد عزز هذا القانون ما نص عليه الدستور الأردني والذي جاء فيه" الصحافة والطباعة حرتان ضمن أحكام القانون ، حيث حظر أي تدخل في أي عمل يمارسه الصحفي في إطار مهنته أو التـأثير عليـه أو إكراهه على إفشاء مصادر معلوماته، كما حظر حرمان الصحفي من أداء عمله أو من الكتابة أو النـشر دون سبب مشروع أو مبرر.

وحدد القانون جملة من المحظورات التي يتعين على المطبوعة الالتزام بها وهي نشر ما يمس بالملك أو بالأسرة المالكة ونشر أي معلومات عن عدد القوات المسلحة الأردنية أو أسلحتها أو عتادها أو أماكنها

أو تحركاتها إلا إذا أجيز نشرها من مرجع مسؤول في القوات المسلحة الأردنية أو أي خبر أو رسم أو تعليق يمس القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية أو ما يمس القضاء أو يسيء إلى سمعته أو نشر المقالات التي من شأنها الإساءة للوحدة الوطنية.

هذا وقد صدر قانون مؤقت لنقابة الصحفيين رقم 1 لسنة 1983 الذي نظم كافة الأمور المتعلقة بالصحفيين بهدف تمكينهم من أداء رسالتهم الصحفية والمحافظة على آداب المهنة وتقاليدها، وقد ألزم هذا القانون الصحفي بالمحافظة على سرية مصادر معلوماته والتحقق من صحتها قبل نشرها، وبالمقابل فقد أكد قانون نقابة الصحفيين على ضرورة احترام وحماية الصحفي من كل تعسف قد يتعرض له، وتضمن هذا القانون الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها في مواجهة الصحفي في حالة إخلاله بواجباته المهنية .

وفي ختام الحديث في هذه الحرية يجب أن يكون هناك التزام من جانب الصحافة بمجموعة المواثيق الأخلاقية التي تستهدف إقامة توازن بين حرية الفرد وبين المصالح العامة من ناحية أخرى، وهذا لا يتحقق إلا بالحرية المسؤولة أمام المجتمع(1).

ويرى الباحث أن نصوص قانون العقوبات الأردني وقانون المطبوعات والنشر التي جاءت لتحمي الأشخاص في أموالهم وسلامتهم المادية والمعنوية من أي اعتداء من خلال وسائل إعلاميه وصحفية، وان مثل هذه القواعد سواء كانت التجريمية والعقابية أو تنظيمية لا تشكل إهداراً لحق أو حرية التعبير والصحافة والإعلام التي كرسها الدستور في المادة الخامسة عشرة منه بقدر ما تهدف إلى حماية الأفراد وحرياتهم وحياتهم الشخصية من أي تجاوز عليها من قبل الآخرين.

وبناءً على ما تم بحثه في هذا الفصل تبين لنا بأن الدستور الأردني ضمن في الفصل الثاني منه وفي المواد (5 إلى 23) الحقوق الأساسية والمدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية انطلاقا من مبدأ المساواة التامة بين الأفراد في حقوقهم وواجباتهم .

وقد وقع الأردن على أكثر من ثلاثين اتفاقية دولية في مجال حقوق الإنسان ،إضافة إلى المشاركة في قوات حفظ السلام في العديد من الدول ،وتقديم المساعدات الإنسانية كالدواء والغذاء واستضافة العديد من المؤتمرات الخاصة بحقوق الإنسان.

وقد جاء الميثاق الوطني الذي أقرته الفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال المؤتمر الوطني العام لتعزيز نصوص الدستور الأردني ومبادئه الهادفة إلى صون حقوق الإنسان وكرامته، فالدستور حمى الفرد وصان حرياته الأساسية ونص على تحقيق المساواة بين جميع الأردنيين أمام القانون، فأتى الميثاق الوطني ليؤكد على ضرورة السير في إيجاد تشريعات تحقق العدالة بين المواطنين .

---

(1)د.امين العضايلة ، مرجع سابق ، ص67

فالميثاق الوطني الذي صدر عام 1991 جاء متفقا ومنسجما مع الدستور الأردني في جوهره وهدفه إحداث تغيير نوعي في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تشكل أســـاس بنـــاء أي دولـــة ديمقراطية حديثه تهدف إلى المساواة بين الأفراد وصون كرامتهم وحماية حقوقهم الأساسية[1].

(1)د. مصطفى العدوان، المرجع السابق،ص208

الفصل الثالث

تحديات حقوق الإنسان في الأردن

تخضع الحقوق والحريات إلى تحديات عديدة وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة وأحوال الطوارئ وغيرها من الضوابط ، وتعد بعض هذه القيود بمثابة معوقات تحول دون ممارسة هذه الحقوق ، إذ يشكل ذلك تغولاً على تلك الحقوق والحريات ، في حين يعد بعضهم الآخر منها مبرراً لضمان ممارسة تلك الحقوق وتحقيقاً للنظام العام والمصلحة العامة في الدولة، وعلى ضوء ذلك سنقوم بدراسة هذه التحديات الواردة على حقوق الإنسان في الدستور الأردني ضمن المبحثين التاليين:

المبحث الأول : المعوقات والتحديات التشريعية.

المبحث الثاني : المعوقات والتحديات التنفيذية.

المبحث الأول

المعوقات والتحديات التشريعية

للحديث عن أبرز وأهم ما يواجه حقوق الإنسان وحرياته من تحديات تشريعية فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى عدد من المطالب التي سيتم تناولها تباعاً.

المطلب الأول: الصلاحية التشريعية في مجال حقوق الإنسان في الدستور الأردني.

يتولى السلطة التشريعية وفقاً للنظام الأردني طرفان ،هما : الملك رأس الدولة، ومجلس الأمة كما حددهم الدستور الأردني بموجب المادة (25)، ومجلس الأمة يتألف من مجلسين مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الأعيان يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب يعينهم الملك لمدة أربع سنوات وفقاً لنص المادة (63) من الدستور الأردني، أما مجلس النواب فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاما سرياً ومباشراً وفقاً لنص المادة (67) من الدستور الأردني .

ويناط بالسلطة التشريعية إلى جانب الوظيفة الرقابية الوظيفة التشريعية، يعد التشريع الوظيفة الرئيسية للسلطة التشريعية في النظم السياسية المختلفة للدول، والسلطة التشريعية في الأردن لا تختلف عن غيرها من الدول في سن القوانين ووضعها إذ تنص المادة 91 من الدستور " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو رفضه أو تعديله".

وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ،ولا يصدر القانون إلا إذا اقره المجلسان وصادق عليه الملك" ، وبذات الوقت منحت المادة 95 أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين، لذا فإنه يتضح من نص المادتين " 91 و 95 " من الدستور الأردني أن عملية صنع القانون في الأردن تمر بثلاث عمليات مجتمعة ومتكاملة من حيث إعداد مشروع القانون من قبل الحكومة، وتقديمه إلى مجلس الأمة ومناقشة المشروع بداية في مجلس النواب ثم مجلس الأعيان للموافقة عليه بصفته النهائية، وكذلك رفع مشروع القانون بعد اتفاق المجلسين عليه إلى الملك للمصادقة عليه ، لذا نلاحظ مدى بناء روح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث جعل مشروع الحكومة خاضعاً لموافقة السلطة التشريعية والتنفيذية وفقاً لنص المادة 91، وكذلك جعل الاقتراح الصادر عن هذه السلطة مقتصراً لوضعه في صفة مشروع من الحكومة وفقاً لنص المادة 95 [1].

ومن خلال قراءة لنصوص الدستور الأردني وبالذات المواد 93،91،92 وكذلك بناءً على ما تقدم في معرض الحديث عن السلطة التشريعية من حيث التكوين والوظائف ولو كان بشيء من الإيجاز، نجد أن القانون الصادر عن البرلمان لابد من تعريفه شكلياً فهو القرار الصادر عن السلطة التشريعية المعترف بها بالدستور وحسب الأشكال المحددة بالدستور أيضاً، فالقانون الشكلي هو القرار الذي صوت عليه مجلسا النواب والأعيان وصادق عليه الملك وليس لأي عنصر مادي أي اعتبار بمعنى لو أن نصاً اتخذ على الشكل التشريعي وكان له غرض خاص فإن ذلك لن يرفع عنه صفة القانون.

ومن جهة أخرى لابد من تعريف النظام شكلياً ومادياً فمن الناحية الشكلية هو عمل إداري وقرار نافذ اتخذ من قبل رئيس السلطة التنفيذية .

أما من الناحية المادية فإن النظام يتميز من بين مجموع القرارات الإدارية بأنه يتضمن أوامر عامة وغير شخصية، لذا نلاحظ أن هناك تشابهاً من الناحية المادية بين القانون والنظام واختلافاً من الناحية الشكلية، فمن الناحية المادية نجد أن الأنظمة ومعظم القوانين تتضمن " قواعد عامة وغير شخصية،أما من الناحية الشكلية فإن القانون هو " التعبير عن الإرادة العامة "[2].

هذا كله يقودنا إلى الحديث عن المجال المحفوظ للقانون الشكلي والنظام من جهة أن الدستور الأردني لم يحاول تعريف السلطة التشريعية من خلال مجال مادي، ولكنه عرفها من خلال المواد

---

(1)د مصطفى عبد الكريم العدوان ، مرجع سابق، ص120-123

(2)د. نفيس مدانات ، دراسة معمقة في القانون العام إداري ، دستوري ، حقوق الإنسان، دار الثقافة، ط3، عمان ،2002ص 205-206

91،92،93 بأنها السلطة التي يمارسها مجلس الأمة، وبذات السياق نجـد أن هنـاك مواضـيع محفوظة للمجال التشريعي كحقوق الأردنيين والجنسية وفرض الضرائب وتحديد مقدارها[1]وتعيين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية أدائها وبالمقابل إن هناك مجالاً مخصصاً للسلطة التنفيذية محددة بالمواد 45ف120،114،2. وبإخراج نصوص المواد السالفة الذكر نجد أن ما تبقى من مواضيع هو من اختصاص السلطة التشريعية تشرع فيه دون حدود، فالسلطة التنفيذية هنا يبرز دورها من خلال وضع وسائل تطبيق القانون.

المطلب الثاني: التحـديات التشريعية:

إن التشريعات الوطنية وعلى رأسها الدستور تلعب دوراً بارزاً فـي إرسـاء قواعـد وقـيم ومؤسسات وممارسات تعزز احترام حقوق الإنسان والمسيرة الديمقراطية، وتتـسم بالاسـتقرار والاستمرارية والمحاسبة، ومن الناحية النظرية فإن الدستور الأردني قد تناول حقـوق الإنـسان والديمقراطية وإرادة الشعب في الفصل الثاني من باب حقوق الأردنيين وواجباتهم في المواد من 5 إلى 27، ومن باب أولى ما دام الدستور الأردني قد اشتمل على عدد كبير من النـصوص التـي تتعلق بالديمقراطية واحترام حقوق الإنسان فإن ذلك تعبير عن إرادة صـانع القـرار الـسياسي وتجسيد لأحلام وتطلعات الشعب، وبالتالي فان مخالفة أحكام الدستور وما قد يترتب على ذلك من انتهاك لحقوق الإنسان يدل على ضعف الرؤيا وضيق الأفق وانعدام ثقة السلطة التنفيذية بالمواطن فتضع من القيود على الحقوق والحريات ما يكفي لتقويض هذه الحقوق، وبالتالي انعدام التمتع بها على أرض الواقع الأمر الذي يستدعي ضرورة احترام أحكام الدستور .

وبناءً على ما تقدم فإنه يتوجب علينا إبراز أهم التحديات التي تنقص من الحقوق والحريـات التي كفلها الدستور في نصوص مواده .

أولاً : القوانين المؤقتة:

لقد تضمنت الدساتير الأردنية الثلاثة نصوصاً تمنح السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة ضمن شروط وقيود وردت صراحة في صلب هذه الدساتير، وبالتالي فإن ما تأتيه هذه الـسلطة مـن خلال هذه الرخصة الاستثنائية يعد مشروعاً طالما التزمت السلطة التنفيذية بهذه الشروط والقيود، وإلا خرجت أعمالها في هذا الإطار من مجال المشروعية إلى مجال اللامشروعية والبطلان.

---

(1)د. نفيس مدانات ، مرجع سابق، ص208

وإذا كانت للقوانين المؤقتة تبريرات عملية متمثلة في الضرورة، فإن الأساس القانوني للقوانين المؤقتة هو النص الدستوري الصريح، وقد أشرت في بداية حديثي عن القوانين المؤقتة من حيث تضمن الدساتير الأردنية الثلاثة لنصوص تمنح السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة، فنجد القانون الأساسي لشرق الأردن لعام 1928نص في المادة 40 الفصل الأول " عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد يحق لسمو الأمير في المجلس أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع..... الخ".

وكذلك في دستور عام 1946 في المادة 43 منه " عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد ، يحق لمجلس الوزارة بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع .... الخ".

أما دستور المملكة لعام 1952م فجاء في المادة 94 منه مايلي:

"عندما يكون مجلس الامة غير منعقدٍ أو منحلً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل .....الخ".

ولابد من الإشارة إلى أن البطلان الذي يتقرر للقانون المخالف للدستور لا يقف عند مخالفة التشريع للدستور صراحة وبشكل مباشر، وإنما يتعداه أيضا إلى مخالفة روح الدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية بصوره المتعددة، خاصة تلك الصور التي تعرض لها المرحوم السنهوري في بحثه المعنون بـ" مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"[1].

وبناءً على المعيار الشكلي الذي ينظر إلى الجهة التي أصدرت القرار بان لها الحق في التشريع من خلال إصدار القوانين المؤقتة ويكون لها قوة القانون ولها أن تعدل قانوناً قائماً أو أن تلغيه .

وعلى ضوء ما تقدم فإنني أرى تقسيم دراستي لهذا الموضوع إلى أربع نقاط رئيسية:

(1) التعريف بالقوانين المؤقتة :

وهي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو خلال فترة حله، وذلك لاتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع عادي له[2].

إن البرلمان ممثلاً في مجلس الأمة هو السلطة ذات الاختصاص بسن القوانين ووضع التشريع، لكن في بعض الأحيان تستجد أمور ومسائل عاجلة لا تحتمل التأخير في حين يكون المجلس غائباً

(1)د.نعمان الخطيب ، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني(دراسة مقارنة)، جملة العلوم القانونية والاقتصادية ، العددين الأول والثاني 1988 ،ص12-50

(2)د. محمود حافظ ، القضاء الإداري الأردن،ط1،مطبعة الجامعة الأردنية،1987عمان،ص131

بسب العطلة البرلمانية الفاصلة بين ادوار انعقاده أو بسبب حله، وأخذ الدستور الأردني بالمعيار الموضوعي في تسمية لوائح الضرورة فأطلق عليها المشرع الدستوري اصطلاح القوانين المؤقتة .

لكن في المقابل تعد القوانين المؤقتة قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي الذي تبنته محكمة العدل العليا الأردنية وتواترت معظم أحكامها على اعتناقه في تعريفها للقرار الإداري : فكان من باب أولى أن تقرر اختصاصها بالنظر بالطعن بالإلغاء في القوانين المؤقتة لأنها قرارات إدارية شأنها شأن أي قرار أداري .

(2) الأساس القانوني للقوانين المؤقتة:

إذا كان فقهاء القانون العام قد اتفقوا على أن حق السلطة التنفيذية في وضع القوانين المؤقتة هو حق أصيل مستمد من مصدرين؛ الدستور والعرف الدستوري، فإن ذلك إن أمكن تطبيقه على اللوائح العادية أي تلك التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف العادية كما اللوائح التنفيذية والتنظيمية فإنه لا ينطبق على لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة.

لذا يرى الباحث في تقرير حق السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة إلى النصوص الدستورية وحدها باعتبارها صاحبة الترخيص الوحيدة في تغيير جهة الاختصاص الأصيل في التشريع ولفترة محددة ، وتوضيحاً لذلك فإن السلطة التنفيذية لاتملك الحق في إصدار مثل هذه الأعمال إلا إذا وجد نص دستوري أو قانوني يخولها هذا الحق، وكما أسلفت سابقاً فإن الدساتير الأردنية المتعاقبة تبنت الاتجاه الصريح في منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة، فالمادة 94 قبل التعديل فحواها "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيانها (1) الكوارث العامة (2) حالة الحرب والطوارئ (3) الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير .... الخ.

وإذا كان النص الجديد يفضل على القديم من وجوه متعددة ،فإننا لا ننكر المميزات التي أوردها النص القديم من حيث النص على الحالات التي يجوز بها إصدار قوانين مؤقتة ولما لهذا النص من فائدة عظيمة من حيث تجنب الإشكاليات التي هي محل خلاف واسع بين ما يراه الفقه القانوني وما تبنته بعض الجهات القضائية في تقدير ظرف الضرورة الذي يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة التشريع سيما وأن المسوغ الأصلي لهذا الاختصاص يكمن أساسا في نظرية الضرورة.

(3) شروط القوانين المؤقتة :

إن الشروط والقيود التي وردت في الدساتير الأردنية الثلاثة لم تكن متطابقة وهذا يعود إلى أسباب عديدة يجسدها تطور الحياة في كافة جوانبها فيقننها بعد ذلك المشرع الدستوري وهذه الشروط هي:-

(أ) شرط الزمن: أن الحاجة إلى التشريع هي المبرر الأساسي لمنح السلطة التنفيذية الحق في إصدار قوانين مؤقتة في وقت تكون فيه السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان غير قادرة على ممارسة وظيفتها الأصلية بسبب غيابها لعدم الانعقاد أو الحل[1]

وعدم الانعقاد يتمثل بالعطلة البرلمانية التي تفصل بين ادوار انعقاد البرلمان العادي وغير العادي والاستثنائي .

أما بالنسبة إلى حالة حل مجلس الأمة, فإن الدستور الأردني لعام 1952 قد أزال اللبس تماماً فيما يتعلق بغيبة مجلس الأمة عندما أضاف حالة حل مجلس الأمة إلى عدم الانعقاد كحالتين تفسران غيبة مجلس الأمة.

(ب) شرط الظروف : إن الظروف الخاصة التي بينتها المادة 94 تبدو في حالتين:

الحالة الأولى : أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير .

الحالة الثانية : أمور تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل وكلتا الحالتين تشيران إلى وجود ظروف خاصة تمثل صوراً من صور أحوال الضرورة لذلك سميت القوانين المؤقتة في مؤلفات أغلب الفقهاء بلوائح الضرورة.

لكن في نفس الوقت يبقى النص فضفاضاً ومطاطاً يستوعب كل الادعاءات بوجود حالة الضرورة ومن ثم إمكانية استغلال هذه السلطة واستعمالها في غير الأغراض التي تبرر مشروعيتها.

(4) نطاق القوانين المؤقتة:

للقوانين المؤقتة بمقتضى الدستور قوة القانون ، و المادة 94 التي تعد الأساس الدستوري للقوانين المؤقتة تقيد القوانين المؤقتة في نطاق مبدأ الشرعية في عدم جواز مخالفتها للدستور[2]ومبدأ سمو الدستور كما نَعلم مبدأ مسلماً به في الدول الديمقراطية سواء كان نظام الحكم ملكياً أو جمهورياً،

---

(1)د.محمد سليم ألغزوي ،الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري،ص146

(2)د.نعمان الخطيب،القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنه)،مرجع سابق ص12-50

وهذا المبدأ يعد عنصراً رئيساً من عناصر الدولة القانونية[1]، تلك الدولة التي تخضع نفسها للقــانون وليست تلك التي تخضع نفسها فوق القانون ، لذا يجب على الهيئة الحاكمة أن تراعي القواعد العليــا وأن تحترمها في كافة تصرفاتها[2]، وتطبيقاً لمبدأ الشرعية واحتراماً لسمو الدستور لا يجوز للقوانين العادية ومن باب أولى القوانين المؤقتة أن تخالف الدستور أو تتعارض معه و إلا كانــت باطلــة[3]، والبطلان هنا بطلان مطلق وأصلي بسبب مخالفة القانون المؤقت للدستور، لكن الــشرط وارد فقــط لإحكام الدستور من حيث المخالفة.

والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الموضوع هل يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملــك أن يعدل من القوانين العادية أو يلغيها؟ أو بصيغة أخرى هل يجوز للقوانين المؤقتة أن تتناول بعض الموضوعات التي نص عليها الدستور وأوجب تنظيمها بقانون عادي خاصة تلك التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم كمسائل الجنسية وحرية التملك والتنقل التي اسماها الدستور الأردني في الفصل الثاني منه بحقوق الأردنيين وواجباتهم والتي تنظم عادة بقوانين في أغلب دول العالم لكنها قوانين أساسية .

للإجابة عن هذا التساؤل انقسم الفقه إلى فريقين :

فريق يقول إنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة في مجال أوجب الدستور تنظيمه بقانون عادي كالانتخاب وكيفية ممارسة الحقوق والحريات العامة وفرض الضرائب، وكذلك التعديل أو الإلغاء لمثل هذه القوانين، وبالرجوع إلى نص المادة 94 التي تعد الأساس القانوني لمنح السلطة التنفيذية وضع القوانين المؤقتة كان ذلك باعتبارها هيئة إدارية وليس هيئة سياسية ،ومن باب أولى مادام بعض الاختصاصات التشريعية قد قدمت للبرلمان لطبيعته السياسية فلا مجال للسلطة التنفيذية أن تتناولها بقوانين مؤقتة.

الفريق الثاني : الذي أجاز أن تتناول القوانين المؤقتة كافة المسائل والأمور ولو أوجب الدســتور تنظيمها بقانون ما دامت لهذه الأعمال قوة القانون حيث أن نص المادة 94 قد أطلق اختصاص السلطة التنفيذية في كافة الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صــرف نفقات غير قابله للتأجيل وهذا ما حصل في بلدنا العزيز حيث أصدرت السلطة التنفيذيــة مجموعــة كبيرة من القوانين المؤقتة عالجت بها مــسائل أوجــب الدســتور تنظيمهــا بقــوانين عاديــة مثــل

(1)د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية،ص197

(2)د.ثروت بدوي ، النظام الدستوري العربي ،ص90

(3)د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص539-540.

القانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب رقم 24 لسنة 1960 والقانون المؤقت لضريبة الدخل رقم (73) لسنة 1971 [1]، وقد أقرت محكمة العدل العليا ذلك بقولها: إن " الفقه والقضاء قد إنعقدا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي من مواضيع كما يجوز أن يكون له أثر رجعي طبقاً لنص المادة 94". [2]

ويؤيد الباحث الفريق الأول للمبررات التي أوردها لأن الحكومة وعلى سبيل المثال قامت بإصدار قانونين مؤقتين هما: القانون المؤقت المعدل لقانون التعليم العالي والبحث العلمي لسنة2009م والقانون المؤقت المعدل لقانون الضمان الاجتماعي ينم عن تجاهل الحكومة لمجلس الأمة ودوره وبخاصة أن المجلس موجود وهو في عطلة برلمانية وسيعود في بداية كانون الأول عام 2009م.

بالإضافة إلى عدم وجود سند دستوري لإصدار هذين القانونين ذلك أن قانوني الضمان والتعليم العالي ليسا في حال اضطراري لإصدارهما من دون انتظار للدورة البرلمانية ، فالمجلس موجود وكان يمكن دعوته ، وما دام قد تم تأجيل المجلس فإن الظرف الطارئ غير متحقق لأن الانتظار ممكن فقانون الضمان شهد الكثير من الدراسة في أروقة الحكومة لأكثر من عام وكان يمكن أن يأخذ صفة الاستعجال وهذا ما يذكرنا باستباحة إحدى الحكومات السابقة للقوانين المؤقتة وإصدارها أكثر من 200 قانون مؤقت ما زال بعضها حتى اليوم مؤقتاً أما في مجال رقابة القضاء على دستورية القوانين المؤقتة فذلك ما سيتم بحثه في الفصل القادم،

ثانياً: إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

وفقاً للفقرة الأولى من المادة 33 من الدستور فإن الملك هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية، لكن الدستور الأردني أورد تحفظاً في هذا المجال وذلك في نص الفقرة الثانية من نفس المادة سالفة الذكر وهو أن المعاهدات والاتفاقيات التي ترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو المساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة.

---

(1)بسمة يوسف ألعواملة، رسالة ماجستير ، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة ، عمان 2008، ص31

(2)عدل عليا ، قرار رقم 72/31، العدد الأول،سنة2000، ص3

والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الموضوع أنه هل يجوز إعمال القوانين المؤقتة للموافقة على المعاهدة التي يكون موضوعها ماساً بإحدى الحالتين السابقتين؟.
يرى الفقه للإجابة عن هذا التساؤل ضرورة أخذ موافقة مجلس الأمة نفسه على هذا النوع من المعاهدات وعدم الاكتفاء بقانون مؤقت لتقرير نفاذها(1).

في حين أباح جانب آخر للفقه للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة للموافقة على مثل هذه المعاهدات ما دام أن هذه القوانين صدرت وفق الأحكام والشروط الواردة في الدستور وأنا بدوري كباحث أؤيد الرأي الأول للاعتبارات السابقة، ولأن هذه الحقوق تدخل في نطاق حقوق السيادة التي تدخل طبقاً للقواعد العامة في القانون الدولي والسيادة التشريعية لكل دولة إلا إذا فرضت بمقتضى القانون الدولي قيوداً على مباشرة بعض أوجه هذه السيادة كالتشريع في مسائل حقوق الإنسان وحرياته وذلك بعد أن أصبحت حقوق الإنسان من المسائل التي لا تدخل في إطار السيادة المطلقة(2).

ثالثاً : إعلان حالة الطوارئ:

والمقصود بحالة الطوارئ هو عندما تمر الدولة بظروف طارئة لا تكفي لمعالجتها الاختصاصات العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، فعندها تقتضي الحاجة إلى التوسع في اختصاصات هذه السلطة بما يكفي لمواجهة هذه الظروف الطارئة والتغلب عليها .

وتنص الدساتير على إعلان حالة الطوارئ وتصدر قوانين معدة مسبقاً مبينة كيفية اللجوء إلى هذه القوانين وكيفية العمل بها .

وقد تناول المشرع الدستوري الأردني حالة الطوارئ في مضمون المادة 124 من الدستور التي تنص على " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكيه تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء".

---

(1) د. نعمان الخطيب، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص7
(2) محمد الطراونة، مرجع سابق، ص 218.

وحالة الطوارئ قد نظمت في المملكة الأردنية الهاشمية بصدور قـانون الـدفاع لـسنة 1935 واستمر العمل بهذا القانون حتى عام 1992م إذ ألغي وحل محله قانون الدفاع رقم 13 لـسنة 1992 الذي صدر سنداً للمادة (124) من الدستور.

أما فيما يتعلق بالأسباب الداعية إلى حالة الطوارئ في البلاد فهي تلك التي تشكل خطراً حقيقياً على درجة معينه من الجسامة تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام في جميع أنحـاء الدولة أو في منطقة محددة فيها ، وعلى الرغم من الدستور الأردني لم يحدد الأسـباب التـي تبـرر إعلان العمل بقوانين الطوارئ إلا أن قانون الدفاع لسنة 1953م وقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992م قد حددا هذه الأسباب في الفقرة (أ) من المادة 2 فيه بقولها: " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقـة منها بسبب وقوع الحرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات أو فتنه داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء.

و فيما يتعلق بالسلطة المختصة بإصدار قرار إعلان العمل بقانون الدفاع فقد أعطاها الدسـتور للملك وذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء وهذا ما تضمنه إعلان الدفاع لسنة 1992، والإرادة الملكية تبين الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بقانون الدفاع والمنطقة التي يطبق بها القانون وتاريخ سريان القانون وكذلك إيقاف العمل به يتم أيضا بإرادة ملكية بناءً على قرار مـن مجلس الوزراء .

وبناءً على ما تقدم فإنني أسلط الضوء على المادة الرابعة من قانون الدفاع لـسنة 1992م التـي تتناول الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء المكلف بتطبيق القانون واتخاذ التـدابير والإجـراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة[1]من باب أهمية هذه الصلاحيات التـي تـشكل قيوداً ومعوقات على حقوق المواطن الأردني المنصوص عليها في الدستور، وفي ذات الوقـت دون الأخذ بعين الاعتبار القوانين العادية المعمول بها.

ومن هذه الصلاحيات :

1. وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال و الإقامة وإلقاء القبض على المـشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.
2. تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.

---

(1)د فيصل شطناوي ، مرجع سابق ، ص216-219

3. تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.
4. وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.
5. إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.
6. تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها كلها أو بعضها .
7. تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة وإغلاق أي طريق أو ممر.
8. مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.

وهناك صلاحيات أخرى في هذا المجال لكن هذه الصلاحيات التي تمارسها سلطة الطوارئ في الأردن تكون بموجب أوامر خطية، ويعد هذا تقييداً على رئيس الوزراء المنوط به تطبيق قانون الدفاع، والهدف من ذلك هو سهولة إثبات هذه الأوامر إذا ما طعن فيها.

لكن من باب الضمانات التي كفلها المشرع الأردني لكل شخص يتخذ بحقه أي إجراء يصدر تطبيقاً لصلاحيات سلطة الطوارئ بأن يتظلم من هذا الإجراء لإلغائه وله أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا وعلى المحكمة أن تفصل في الطلب على وجه السرعة.

وكذلك أجاز قانون الدفاع لكل شخص كلف بأي عمل أو أداء أي خدمة أو تقديم أي مال وكذلك من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه .... الحق بالتعويض(1).

رابعاً: إعلان الأحكام العرفية:

تتحقق حالة الأحكام العرفية في حالة حدوث طوارئ خطيرة تحتم على السلطة الإدارية الخروج عن أحكام أي قانون معمول به، وذلك عن طريق ممارسة بعض الإجراءات الخطيرة ، هذه الإجراءات الخطيرة التي لا يمكن ممارستها في ظل الظروف العادية ووفقاً للقواعد القانونية المتبعة من أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية.

وهذه الإجراءات التي تأخذ شكل أفعال مادية أو قرارات فرديه أو تنظيمية ،ولكن الشرط في حالة اتخاذ هذه الإجراءات أن يكون هناك تناسب بين مقدار السلطات غير العادية وبين متطلبات الظروف الاستثنائية، مثال ذلك الحرب والاضطرابات الداخلية والغزو الخارجي ، وحدوث مثل هذه الحالات يترتب عليه إضفاء صفة المشروعية على الأعمال الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية على

---

(1)المادة 3 من قانون الدفاع لسنة 1992.

الرغم من انتفاء هذه الصفة في ظل الظروف العادية على أن لا تتجاوز هذه الأعمال بالطبع القدر اللازم الذي توجبه تلك الظروف.

وينبغي على السلطة الإدارية أن تحترم مبدأ المشروعية في ظل هذه الظروف الطارئة واحترام مبدأ المشروعية يتمثل التزام السلطة الإدارية بعدم مخالفة أحكام التشريعات الاستثنائية المقررة لمواجهة حالة الطوارئ (1).

في ضوء ذلك, تستطيع أن نعرف الحكم العرفي بأنه عبارة عن " نظام قانوني يوضع مسبقاً من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية" ، وأن تطبيق هذا الحكم يؤدي بالنتيجة إلى تعطيل بعض أحكام الدستور وتعليق بعض الضمانات الدستورية لحقوق الأفراد وحرياتهم وإلى هيمنة السلطة التنفيذية وإعطائها صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها الدستور للمواطنين.

والأساس القانوني لهذه الأحكام نجده في المادة 125 من الدستور التي تنص على: " أنه في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة (124 من الدستور) غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في جزء منها ".

وباستقراء النص الدستوري السابق نجد أنه اشترط شرطاً موضوعياً و بموجب هذا الشرط تستطيع السلطة التنفيذية استعمال هذه الإمكانية ، لكن في الوقت ذاته نجد أن الدستور لم يبين المقصود بحالة الضرورة التي تبيح إعلان الأحكام العرفية وترك ذلك إلى قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 الذي نص على أحوال الضرورة.

حيث نصت الفقرة (1) من المادة 2 من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 على أنه: ((إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة فيها بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث الاضطرابات أو فتنه داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء)).

وقد كانت حالة الطوارئ تعلن بين الحين والآخر منذ قيام الإمارة في شرق الأردن إلا أن تشريع الطوارئ اخذ صفة الثبوت منذ عام 1935م بصدور قانون الدفاع، ثم أعلنت الأحكام العرفية لأول مرة في 1957/4/25م وذلك لأسباب داخلية واستمرت حتى 1958/11/29 عندما قرر مجلس

---

(1)د فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص220–225

الوزراء بموجب قراره رقم (640) التنسيب إلى جلالة الملك إعلان إنهاء الأحكام العرفية ، ثم أعلنت الأحكام العرفية مرة ثانية بتاريخ 1967/6/5 بسبب العدوان الصهيوني على الأردن ومصر و سوريا واستمر العمل بها حتى صدور الإرادة الملكية بتجميد العمل بالأحكام العرفية في 1991/7/7.

لكن ما يهمني كباحث في الدرجة الأولى وانسجاماً مع عنوان رسالتي أن أتطرق إلى الآثار المترتبة على إعلان الأحكام العرفية، حيث أن إعلانها يعطي الحكومة صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات والحقوق العامة للمواطنين التي يكفلها الدستور، ويعد قانون الدفاع من أشد القوانين خطورة على الحريات والحقوق التي ينص عليها الدستور، وهذا ما جعل القانون المذكور سلاحاً في يد بعض الحكومات التي سعت الى فرض سلطتها المطلقة وتعطيل الضمانات المقررة للمواطنين في الدستور والقوانين[1].

هذا بالإضافة إلى تفويض رئيس الوزراء بجميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلا للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها، وهو ما يخالف كل الأصول العامة في مجال التفويض بالاختصاصات الإدارية أو الدستورية، وتمارس الصلاحيات الاستثنائية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 2 من قانون الدفاع لسنة 1992 بموجب أوامر خطية يجري تنفيذها على الفور بواسطة رجال القوات المسلحة والأمن العام، وأخيرا نجد أن نص الدستور وقانون الدفاع كلها تؤدي إلى توسيع سلطات الحكومة عند إعلان الأحكام العرفية بحيث تسمح لها أن تفعل كل شيء تقريباً.

المطلب الثالث: الأداء التشريعي لمجلس الأمة.

في هذا المطلب أريد أن أسلط الضوء على الأداء التشريعي لمجلس الأمة الحالي إذ أصدر خلال العام 2007م (59) قانوناً كان من بينها عدد من القوانين التي تشكل مساساً بحقوق الإنسان ومن بينها قانون الأحزاب السياسية, وقانون البلديات, وقانون المطبوعات, والنشر وقانون ضمان حق الحصول عن المعلومات، وسأتطرق بشيء من الإيجاز لهذه القوانين :

أولا : قانون الأحزاب السياسية رقم(19) لسنة 2007م:

مذ عام 2007م وبصدور قانون الأحزاب السياسية المشار إليه سابقاً و نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/4/16م ، فقد نصت المادة 27 من هذا القانون ((على كل حزب قائم أن يقوم بتصويب

(1)د سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، سنة 1971م،الإسكندرية،1980، ص 149

أوضاعه وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة من تاريخ نفاذه، وإذا لم يتم التصويب خلال المدة المذكورة يعد الحزب منحلاً حكما)).

والأساس القانوني لهذا القانون هو المادة 16 من الدستور التي كفلت للأردنيين الحق في تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون مشروعة ووسائلها سلمية وأنظمتها لا تخالف أحكام الدستور، إذ إن الحق في تشكيل الأحزاب السياسية يرتبط بالعديد من الحقوق والحريات العامة الأخرى مثل حرية الرأي والتعبير وحرية الاجتماع ، والحق في المشاركة بانتخابات عامة حرة ونزيهة، وكذلك أن هذا القانون يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقوانين التي تنظم هذه الحقوق كقانون الاجتماعات العامة وقانون الانتخابات وقانون المطبوعات[1].

إلا أن هذا القانون الجديد قد فرض قيوداً على الحق الدستوري للمواطن الأردني بتأليف الأحزاب السياسية، ويتضمن كذلك عقبات تحول دون ممارسة هذا الحق على الوجه الصحيح. ومنها مثلاً:

(أ) إخضاع تأسيس الحزب لموافقة وزير الداخلية، وفي ذلك مخالفة صريحة لإحكام الاتفاقيات والمعايير الدولية التي انضم إليها الأردن وصادق عليها.

(ب) المبالغة في اشتراط عدد كبير من المؤسسين، وهذا يؤدي إلى وجود أعضاء لا اثر لهم في رفد أنشطة الحزب أو إثراء الحياة السياسية، وهذا الأمر يؤدي ببعض القوى السياسية غير القادرة على امتلاك مثل هذا العدد إلى الانكفاء أو اللجوء للعمل السري الذي لا يعود على الوطن بالخير.

ثانياً: قانون البلديات:

وقد تضمن القانون الجديد للبلديات رقم (14) لسنة 2007م بعض التعديلات الايجابية مقارنة بالقانون القديم، ومن بين هذه الايجابيات تخفيض سن التصويت إلى 18 عاماً بدلاً من 19، وكذلك انتخاب رؤساء البلديات بدلاً من تعيينهم، ومن خلال الحديث عن الانتخابات سواء كانت النيابية أو المجالس البلدية نجد من الضرورة الإسراع في سن مشروع قانون عصري للانتخابات النيابية؛ لأن بقاء قانون الانتخابات بوصفه قانوناً مؤقتاً يثير تساؤلاً وشكاً حول مدى دستوريته في ظل أحكام المادة 94 من الدستور[2].

وبالرجوع إلى العملية الانتخابية سواء النيابية أو البلديات فقد كان هناك عدد من المخالفات التي رافقت العملية الانتخابية من حيث الشكاوي في العديد من الإجراءات التي تشكك في نزاهة هذه الانتخابات، وكذلك تعدي على حقوق وحريات المواطن الأردني الذي يصبو في نهاية المطاف إلى المشاركة في هذه العملية الانتخابية بجو تسوده الحرية والنزاهة ، فمن هذه المخالفات ظاهرة شراء

(1)المركز الوطني لحقوق الإنسان ، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2007م ص 65

(2)المركز الوطني لحقوق الإنسان ، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2007م،ص66

أصوات الناخبين وكذلك ما يسمى بالتصويت العلني (الأمي) الذي يشكل مخالفة لقانون الانتخاب، وكذلك إخلالاً بالمعايير الدولية والدستورية لنزاهة الانتخابات وسريتها وهذا ما انعكس على المجلس النيابي الحالي الذي يعاني من عدم قبول شعبي وضعف في الأداء أمام السلطة التنفيذية.

ثالثاً : قانون المطبوعات والنشر:

تم تعديل قانون المطبوعات والنشر لعام 2007 الذي جاء استجابة إلى مطالب صحفية وتوجيه ملكي بضرورة إدخال تعديلات تشريعية حاسمة على القوانين الناظمة لحرية الصحافة والإعلام بهدف إلغاء عقوبة الحبس في قضايا المطبوعات والنشر وإلغاء الرقابة على وسائل الإعلام باعتبارها خرقاً لحقوق الإنسان وقد تضمن هذا القانون أحكاماً تعزز الحريات الصحفية و الإعلامية[1] ومنها:-

(أ) أدخل القانون الجديد أحكاماً تساعد الصحفي في الحصول على المعلومات من حيث تسهيل مهمته وتزويده بالمعلومات والأخبار وبالسرعة اللازمة.

(ب) حق الصحفي في حضور نشاطات الفعاليات الرسمية والأهلية العامة ما لم تغلق أو تكون سرية بحكم القانون .

وفي الجهة المقابلة يوجد العديد من السلبيات على هذا القانون ومن أهمها:

(1)الإبقاء على شروط الترخيص المسبق قبل إصدار المطبوعات .

(2)الإبقاء على جواز تملك الحكومة الأسهم في الصحف وهذا يفسح لها المجال في التدخل في السياسات التحريرية للصحف.

(3)نسخ بعض مواد قانون العقوبات وإدخالها على قانون المطبوعات مثل فرض غرامات مالية على بعض المخالفات قد تصل إلى مبلغ (20) ألف دينار.

رابعاً : قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات لعام 2007م :

يعدّ الأردن أول دولة عربية تقر قانوناً لحق الحصول على المعلومات ويتضمن هذا القانون أحكاماً تسهم في تعزيز الحريات الصحفية والإعلامية ومن أهمها:

(أ) قيام الدوائر الحكومية على اختلاف مهماتها ووظائفها بالكشف عن المعلومات وإجابة طلبات المواطنين بالحصول على المعلومة ضمن آلية معينة وكذلك منح المواطن حق الطعن في قرار رفض تلبية طلبه والامتناع عن الرد عليه أمام محكمة العدل العليا.

(ب) إصدار نظام يجيز الكشف عن الوثائق المحمية التي يجري تحديدها بمقتضى أحكامه.

---

(1)المركز الوطني لحقوق الإنسان ،تقرير أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2007م،ص56

لكن من أهم السلبيات على هذا القانون:

(أ) عدم استقلالية مجلس المعلومات؛ لأنه أغلب أعضائه من السلطة التنفيذية.

(ب) إن قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 50 لسنة 1971 يشكل نظاماً كاملاً للسرية يتنافى مع مبدأ الكشف عن المعلومات.

(ج) في قضايا الذم والقدح في المطبوعات والنشر هناك عقوبات سالبة للحرية على الرغم من أن التوجه العالمي يسير نحو إلغاء هذه العقوبات واستبدالها بالتعويض فقط. [1].

المبحث الثاني

المعوقات والتحديات التنفيذية

تخضع الحقوق والحريات إلى العديد من المعوقات والتحديات التي تمارسها السلطة التنفيذية التي من شأنها الحد من الممارسة الفعلية لتلك الحقوق والحريات وللحديث عن التحديات التنفيذية تم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول:السلطة التنفيذية .

إنها السلطة التي تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفقاً لأحكام الدستور، وهذا ما نصت عليه المادة (26) من الدستور الأردني، وكون النظام السياسي الأردني من الأنظمة البرلمانية التي تقوم على وجود سلطة تنفيذية مكونة من جزئين, هما: رئيس الدولة ومجلس الوزراء، وكون رئيس الدولة لا يتحمل أي مسؤولية سياسية فهو مستقل عن الوزارة .

والملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية، ويمارس جميع صلاحياته الممنوحة له دستورياً بوجود وزارة مسؤولة أمام النواب، وهو ما تضمنته المادة 30 من الدستور .

ويمارس الملك صلاحياته بموجب إرادة ملكية سامية يشترط لنفاذها أن تكون موقعة من رئيس الحكومة والوزير المختص أو الوزراء المختصين المادة 40 من الدستور.

---

(1)المركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2007م،ص59

ويمارس الملك العديد من الاختصاصات الدستورية منها ما هو ذو صفه تشريعية ، ومنها ذو صفة تنفيذية ، وبعضها الآخر ذو صفة قضائية ونستعرض اختصاصات الملك التنفيذية نظراً لارتباطها بموضوع الدراسة في هذا المطلب وهي:

1. تمثيل الدولة لدى الدول والهيئات الدولية.
2. تشكيل مجلس الوزراء.
3. قيادة الجيش.
4. المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات وإعلان الحرب وعقد الصلح.
5. إنشاء ومنح الرتب العسكرية والمدنية والأوسمة.
6. إعلان حالة الطوارئ.
7. إعلان حالة الأحكام العرفية[1].

أما ما يتعلق برئيس الوزراء والوزراء ، فهم مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزاراته، أما اختصاصات الوزارة بالإضافة إلى أنها تقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تستطيع أن تصدر أنظمة في أمور معينه سواء ارتكزت على تفسير القوانين ، أو بموجب القوانين نفسها أو بهدف تخصيص وإنفاق الأموال العامة (المادة 114) ، ولها كذلك أن تصدر أنظمة تنفيذية أو مستقلة مثل الأنظمة الصادرة بهدف تنظيم التقسيمات الإدارية وتشكيلات الوظائف والإدارات والإشراف عليها استناداً إلى أحكام الدستور مباشرة كما نصت عليها المادة 120 من الدستور.

المطلب الثاني التحديات التنفيذية:

إن الأصل في الأشياء الإباحة والحرية في التصرف، ولكن متطلبات الحياة الإنسانية ومعاملاتها تحتاج إلى ضوابط معينة، و الحرية المطلقة لا وجود لها وفقاً لمبدأ نسبية الحريات، حيث أنها تتقيد بضوابط وقيود معينة سواء كانت أخلاقية أو اجتماعية والحقوق بشكل عام تخضع لقيود وضوابط وفقاً لبعض الأحوال و الطوارئ العامة وغيرها وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة[2]، لكن هناك تحديات ومعوقات في غير تلك الظروف الطارئة تتقيد بها حقوق الإنسان وحرياته.

---

(1)د.حمدي قبيلات، القانون الإداري ، الجزء الأول ،دار وائل للنشر، ط1 ، 2008، ص134،135
(2)محمد سليمان هلالات ، مرجع سابق ، ص 199

وبناءً على ما تقدم سيتم تناول تلك التحديات والمعوقات التنفيذية على حقوق الإنسان في الأردن كما يلي:-

أولا: الأمن القومي :

تستند كثير من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وكذلك الدساتير إلى مسألة الأمن القومي كأحد مبررات القيود أو المعوقات الواردة على حقوق الإنسان، وخصوصاً فيما يتعلق بأمور الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فليس شرطاً أن يكون الدستور أو القانون قد نص صراحة على مسألة الأمن القومي في تنظيم أمور الدولة والأفراد، وإنما يمكن استخلاص ذلك من خلال روح النص؛ لأن هناك مسائل كثيرة قد نص عليها القانون ووضع لها قيوداً معينة.

لذا قد يأتي مبرر الأمن القومي من أجل حماية وحدة أراضي الدولة واستقلالها السياسي من الأخطار المحدقة بها، وكذلك الأخطار الداخلية التي تهدد الدولة كالانقلابات السياسية أو تعكير عناصر الوحدة الوطنية في الدولة[1]

كذلك قد يأتي مبرر الأمن القومي أحياناً بسبب ظروف الدولة الصناعية وخصوصاً فيما يتعلق بتكنولوجيا التصنيع العسكري وأسرارها وعلوم الذرَة، وكما أسلفت سابقاً في الحديث عن حالات الطوارئ والظروف القاهرة كالحرب والكوارث البيئية الطبيعية والتدهور الاقتصادي للعملات وغيرها وهنا يبرز مبرر الأمن القومي .

لم ينص الدستور الأردني صراحة على موضوع الأمن القومي، لكن يفهم ذلك من الناحية الضمنية، وهذا ما عبرت عنه المادة 13/ الفقرة الأولى من الدستور (لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص في حالة اضطرارية كحالة الحرب أو عند وقوع خطر عام أو حريق أو طوفان أو مجاعة أو زلزال أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو أي ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر).

وبذلك فإن الأصل العام عدم إباحة التشغيل الإلزامي إلا أنه في الظروف الطارئة وبالذات التي تقوم على أسس الكوارث الطبيعية والظروف الداخلية والخارجية القاهرة كما حددتها المادة السابقة، يمكن فرض مثل هذا القيد على حقوق وحريات الإنسان لمبرر الأمن القومي، لما تحتاجه الوحدة

(1)د جميل كتكت، مبررات الحد من حقوق الإنسان وضماناتها القانونية ، الأهلية للنشر ، عمان ،1990، ص21

الوطنية من تعليق بعض حقوق الإنسان في المجتمع للسيطرة على مثل هذه الأخطار التي تدعو إلى تكاتف مختلف القوى الوطنية لدحر هذه الأخطار.

وقد جاء بنص المادة 15 فقرة 4 من الدستور أنه: (يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني).

وهنا نجد أن الدستور قد وضع قيداً على حرية الصحافة وحرية الرأي والتعبير على الرغم من أن الصحافة والطباعة حرتان، وكان هذا القيد عليهما من أجل ضمان سلامة الوطن التي هي بالنتيجة ضمان لسلامة المواطن الأردني .

وقد تحدثنا سابقاً في معرض الحديث عن إعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية بموجب المادتين (124و125) من الدستور وما يتضمن قانون الدفاع من تعدٍّ على حقوق وحريات المواطن الأردني بسبب الظروف الطارئة .

وبذات السياق نجد أن قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 تضمن العديد من المواد التي تتعلق بالأمور الماسة بالأمن القومي ، فقد نص القانون على العقوبات بشأن أمن الدولة الداخلي والخارجي سواء ما تعلق منها بالخيانة والتجسس أو الاتصال بالعدو0... و غيرها من الجرائم .

واستكمالا للبحث في موضوع الأمن القومي فإنني أعرج ولو بشيء من الإيجاز على الميثاق الوطني، الذي جاء بتوجيه ملكي سامٍ يرعى قواعد العمل الوطني ويوضح معالم الطريق إلى المستقبل ، ويضع أنظمة عامة لممارسة التعددية السياسية باعتبارها الركن الآخر للديمقراطية بالاستناد إلى الثوابت الدستورية والتراث السياسي والوطني وإلى الحقائق القائمة في المجتمع الأردني .

وقد نص الدستور الأردني على جملة من الثوابت والقواعد العامة التي تنظم أسلوب الحكم في الأردن، إذ إن الالتزام بهذه الثوابت والقواعد له دور كبير من ناحية أنه يجعل استمرار النضال الأردني الوطني والقومي نحو مستقبل أفضل مهمة أساسية ملقاة على عاتق الحكم والشعب على حد سواء ، وكذلك التلاحم بين القيادة والشعب من أهم الضمانات لتحقيق الأهداف الوطنية والقومية، كذلك مشاركة الأمم الأخرى في بناء مستقبل أفضل للإنسانية كلها، بالإضافة إلى تعزيز الديمقراطية، ويكون ذلك بتأكيد حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وإنسانيا وضمان حقوق المواطنة التي كفلها الدستور الأردني[1].

---

(1) قراءات من الميثاق الوطني الاردني.

ثانياً :- الأمن العام :

يقصد بالأمن العام كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله وعرضه[1]، و لقد أكدت كثير من القوانين الأردنية على الأمن وفرض الطمأنينة التي يحتاج إليها المواطن في الدولة، لأن عنصر الأمن مهم جداً ولا يكون في تطبيقه إهدار للحقوق والحريات العامة ،وإنما يكون سنداً ودعماً وضمانة لحقوق المواطن.

لذا نجد قانون الأمن العام رقم 43 لسنة 1968 في المادة الرابعة منه يحدد واجبات قوى الأمن العام ، التي من أهمها المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والممتلكات ومنع الجرائم واكتشافها والقبض على مرتكبيها[2].

وكذلك نجد في قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 1 لسنة 1961 المادة 16 منه تقول (كل من شاهد اعتداء على الأمن العام أو حياة الناس يبلغ المدعي العام) وما ذلك إلا للمحافظة على حق الإنسان في الأمن.

وكذلك قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 ومن خلال نصوص المواد 164- 168 التي تنص على الجرائم المخلة بالأمن العام والسلامة العامة من حيث التجمهر غير المشروع ، وكذلك في حال حدوث الشغب والتجمهر والوسائل التي يتخذها الأمن من أجل المحافظة على النظام العام، والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى القبض على أي شخص ولو كان باستخدام القوة .

وكما أسلفت سابقاً في معرض الحديث عن قانون الدفاع الذي يصدر بناءً على حالات الطوارئ، والذي أعطت بموجبه المادة الرابعة رئيس الوزراء صلاحيات في الأحوال التي تخل بالأمن,[3]والتي منها :-

(1) وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماعات .
(2) تفتيش الأشخاص والأماكن.
(3) وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة.
(4) فرض منع التجول وغيرها من الصلاحيات.

لكن وعلى درجة كبيرة من الأهمية لابد أن يكون هناك توازن من قبل رجال الأمن العام وبين أمن المجتمع وحقوق الإنسان وحرياته، وذلك بالتزام رجال الأمن العام بالضوابط القانونية والإجرائية لرجال الأمن العام في المحافظة على حقوق الإنسان، والتي يحكمها في الدرجة الأولى مبدأ

---

(1) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في الفانون الإداري ،ص540.
(2) د. حمدي قبيلات ، مرجع سابق،،ص 227.
(3) محمد سليمان هلالات، مرجع سابق ،،ص205

الشرعية، وهذا المبدأ الذي يأخذ مفهومين: موضوعي يكون في مجال التجريم والعقاب ويقوم على مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص؛ أي حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص القانون .

أما المفهوم الإجرائي وهو أن تكون الإجراءات التي تتبعها الجهة المنفذة للقانون منذ وقوع الجريمة وحتى تنفيذ العقوبة على الفاعل متفقة مع القانون، مثل إجراءات التحقيق الأولي ، كالقبض الذي يكون في حالات محددة حسب نص المادة 99 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وكذلك فيما يتعلق بالتفتيش الذي يعدّ إجراء من إجراءات التحقيق تقوم به سلطة مختصة قانونياً بهدف المحافظة على أدلة الجريمة ،بالإضافة إلى ذلك هناك ضوابط لاستخدام القوة والأسلحة النارية حسب نص المادة 9 من قانون الأمن العام وكذلك المادة 4 من القانون نفسه التي تتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة بالجبر والإكراه[1]

وفي المقابل فإن عدم تقيد رجال الأمن بالشرعية الموضوعية والإجرائية يؤدي إلى قيام المسؤولية بحقهم ،وبطلان إجراءاتهم التي هي بحد ذاتها الآثار القانونية المترتبة على المساس بحقوق الإنسان من قبل أفراد الأمن العام إزاء جرائم تجاوز استعمال السلطة، والتي تتمثل في جريمة القبض دون مسوغ قانوني ،وكذلك جريمة انتزاع الإقرار وجريمة إحداث عاهة دائمة وجريمة الضرب المفضي إلى الموت وجريمة خرق حرمة المنازل المرتكبة من الموظف العام، وهناك جرائم متنوعة عديدة منها جرائم الإيذاء المقصود والجرائم الواقعة على الشرف وعدم التصرف بأدب وكياسة مع أفراد الجمهور .

ثالثاً: النظام العام المعنوي:

يقصد بالنظام العام المعنوي ما يتعلق بالمشاعر والأحاسيس والقيم و تطرق الدستور الأردني في المادة 14 للنظام العام على الرغم من أن التشريع الوطني لم يتطرق له حيث نصت المادة 14 على انه :(تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام ومنافية للآداب)، وكما نعلم أن التعاليم الدينية في مضمونها رسالة عقيدة ومبدأ وليست عادات وتقاليد، فهي عقيدة راسخة وواضحة في كل العبادات والمعاملات ، فإذا نظرنا للشعائر الدينية كعقيدة فإننا نكون أمام قاعدة أساسية للنظام العام خلقتها مبادئ الشريعة الإسلامية في الدين الإسلامي ، فحرية القيام بالشعائر يجب أن لا تكون مقيدة بأي قيد لأنها مبرره بموجب النظام العام الناتج عن وازع العقيدة الإسلامية وفي المقابل إن أي ممارسة تخل بأحكام الشريعة الإسلامية وتشوه صورة الإسلام فإنها تكون مخالفة للنظام العام.

---

(1) علي محمد الدباس ،علي عليان أبو زيد ، مرجع سابق ، ص 123–127

وفيما يتعلق بقانون العقوبات نجد أن معظم النصوص التشريعية تتعلق بالنظام العام كإحساس من المشرع الأردني بأن هذه الجرائم المرتكبة تهدد مصلحة المجتمع وإن الحفاظ على المجتمع من الجريمة المرتكبة من خلال العقوبات الرادعة يشكل نظاماً عاماً حيوياً يضمن للإنسان حقوقه وحرياته بوازع الردع العام والمتمثل بحماية للمجتمع بشكل عام، والخلاصة إذا كان هناك خطر يداهم المجتمع أو الأفراد بسبب ارتكاب بعض الجرائم ومخالفة القانون فإن بعض الحقوق تتقيد بدافع مبرر النظام العام[1].

و بناءً على ما تقدم فإن النظام العام هو مجموعة من المبادئ السياسية والاجتماعية والأخلاقية الضرورية لحماية الأفراد في المجتمع ، ويختلف النظام العام من دولة لأخرى ومن زمان ومكان إلى زمان ومكان آخرين بحيث ما يكون في زمن معين مطابق للنظام العام قد يكون مخالفاً لذلك في زمن آخر ، ويعدّ النظام العام من الأمور الأساسية التي تبرر بعض القيود الواردة على حقوق الإنسان، وكذلك هو من القواعد الأساسية التي تعكس ضوابط استخدام الدولة لسلطاتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وهو يدعو إلى احترام حقوق الإنسان بحيث لا يكون في ممارسة هذه الحقوق مخالفة للنظام العام.

رابعاً : الأخلاق العامة:

هي مجموعة المبادئ التي تستقر في ضمير الجماعة ووجدانها الناتجة عن الموروث الحضاري والأفكار الدينية والسياسية والاقتصادية وما وصلت إليه الحضارة في ظل مبدأ الخير والشر الذي يترتب عليه إلزامية التقيد بهذا الموروث، وترتكز الأخلاق العامة بشكل عام على المبادئ الدينية في الأساس بالإضافة إلى ضوابط السلوك وضوابط الثقافة والتعليم، و قد نصت المادة 14 من الدستور الأردني السالفة الذكر في معرض الحديث عن النظام العام التي تنتهي بعبارة (ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للأدآب) والمقصود هنا بالآداب هو كل مسألة ترتبط بالأخلاق العامة حيث لا تمس حرية العقائد والشعائر الدينية أي شيء يتعلق بالأخلاق لأنها أسمى من ذلك إلا أنه انطلاقاً من نظام الدولة الأردنية في مبادئها الدينية والاجتماعية والقانونية[2]، فقد حظي التشريع الأردني بفرض القيود الواردة على الجرائم المتعلقة بالأخلاق العامة وهذا يعد مبرراً من مبررات القيود الواردة على حقوق الإنسان بشأن الأخلاق العامة.

---

(1) محمد هلالات، مرجع سابق، ص209،208.
(2) محمد هلالات ، مرجع سابق، ص211

وقد نظم قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 عقوبات خاصـــة فيمـــا يتعلـــق بجـــرائم الاغتصاب, وهتك العرض, وعرض الأفعال المنافية للحياء, والخطف والإغواء وخرق حرمة المنازل والحض على الفجور, وإدارة بيوت البغاء, وكذلك من باب التعرض للأخلاق العامة عقوبات تتعلـــق بإحراز المواد البذيئة والمطبوعة والمنشورة بالوسائل الصوتية والمرئية وعرضها في الأماكن العامة أو تعاطي شراء هذه المواد, كما أناط المشرع بالمحافظ بموجب نظام التشكيلات الإداريـــة رقـــم 47 لسنة 2000 مهمة المحافظة على النظام والآداب العامة ومراقبة دور السينما واللهو والأماكن العامـــة وأناط قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954م بالحكام الإداريين مهمة المحافظة على الأخلاق العامـــة ووضع قانون مراقبة أشرطة السينما رقم 52 لسنة 1951 ضوابط وإجراءات تضمن عدم المـــساس بالقيم والأخلاق العامة للمجتمع[1].

وخلاصة القول أن الأخلاق العامة تشكل مبدأً دينياً اجتماعياً يعتمد من خلاله الشعب الأردني على مرتكزات التعامل مع ذاته, ومع غيره من الأفراد, وغيره من الشعوب العربية والإسلامية ودول العالم ، وذلك من خلال البعد عن كل ما هو غير أخلاقي تحقيقاً للرقي والتقدم من خلال التصرفات السليمة المبنية وفق إطار الدين والأخلاق.

خامساً : النظام الصحي والبيئي :

يعد النظام الصحي من أهم المتطلبات الملحة بضرورتها في العالم, وتختلف معايير الـــصحة والبيئة من دولة إلى أخرى وفق تطورها ، فقد تكون دولة ذات تطور تكنولوجي وتحتاج إلى مزيد من الرعاية الصحية والبيئية وذلك بسبب (الملوثات الناتجة عن هـــذا التطـــور وبـــسبب مـــا تحتاجـــه التكنولوجيا من وقود وزيوت تؤثر تأثيراً بالغاً بما تشكله من عوادم ودخان يهدد البيئـــة)، كمـــا أن رعاية الإنسان الكاملة منذ ولادته وحتى الممات وذلك بتهيئة الظروف المعيشية الـــصحية اللازمـــة بتوفير القدر اللازم من الصحة والنظافة التي يحتاجها الفرد والصحة البدنية وتوفير حمايتها للأفـــراد وتوفير المواد اللازمة للنظافة والعلاج اللازم بشكل دائم يشكل ضمانة مهمة لحقوق الإنسان المتمثلـــة بإبعاد المصانع عن المدن والتجمعات السكانية وتشكل رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة بدنياً ضمانة حيوية من ضمانات حقوق الإنسان، وبالمقابل فإن النظام الصحي والبيئي يشكلان معوقـــاً أو تحدياً لحقوق الإنسان[2]

---

(1)د حمدي قبيلات ، مرجع سابق، ص235
(2) محمد هلالات، مرجع سابق،ص 214،215

وقد خطا الأردن خطوات رائدة في المجال الصحي والبيئي على الرغم من مواجهتـه اليـوم لأخطار بيئيه محدقة به من جراء عوادم السيارات ودخان المصانع، إضافة إلى وجود بعض شـبكات الصرف الصحي غير المغلقة، إضافةً إلى موقعه الاستراتيجي وقربه من بعض المفـاعلات النوويـة الإسرائيلية، والتي يكون لها اثر كبير في تلويث البيئة إذ تعزى أغلب حالات الـسرطان الـى هـذه الأسباب، بالإضافة إلى تلوث بعض مصادر المياه نتيجة عوامل بيولوجية مر بها الأردن بسبب حرب الخليج، لذا تعد هذه الأمور الصحية والبيئية مبرراً و معوقاً على حقوق الإنسان وحرياته فيما يتعلـق بالصحة والبيئة، فقد أكد قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 على الحق في بيئة سـليمة، وقد نص المشرع الأردني في قانون الصحة العامة رقم 54 لسنة 2002 على مظاهر المحافظة على الصحة العامة من خلال النص على جملة من الإجراءات أهمها أن الـوزارة مـسؤولة عـن تقـديم الخدمات الطبية الوقائية والعلاجية ومكافحة الأمراض السارية ، كما وضـح القـانون الإجـراءات اللازمة لمنع سريان الأمراض المعدية والعزل والحجر الصحي ..... وغيرها ، إضافة إلـى الـنص على جملة من الإجراءات اللازمة لحماية الصحة العامة أهمها حظر إدخال النفايات الخطرة الملوثـة للبيئة إلى المملكة وحظر طرح أي مواد ضارة بسلامة البيئة أو تصريفها بالإضافة إلى الـنص عـن جملة العقوبات في حالة مخالفة القانون سالف الذكر[1].

وأقرت الحكومة في عام 2007م عدداً من الأنظمة والتعليمات البيئية منهـا (تعليمـات أسـس ومعايير مراقبة المواد الأولية لصناعة الأدوية ونظام مراقبة المياه الجوفية المعـدل رقـم 12 لـسنة 2007 وكذلك نظام تقييم الأثر البيئي رقم 37 لسنة 2005 إذ اشترط هذا النظام إجراء دراسات قبـل البدء بتنفيذ أي مشروع) .

كما تم تشكيل إدارة الشرطة البيئية التي تتعامل مع الانتهاكات البيئية وتنفيذ أحكام القوانين التي تنظم الرقابة البيئية في مجالات حماية الأنظمة البيئية ومكافحة الانبعاثات ومنع التخلص العشوائي من المياه العادمة كما تم تعزيز الرقابة والتفتيش وعلى الأخص فيما يتعلق بمراقبة انبعـاث الغبـار فـي منطقتي الفحيص والقادسية[2].

وللتطور الكبير الذي شهده الأردن من الناحية العمرانية والصناعية والاقتصادية وازديـاد عـدد السكان ومن جهة أخرى ازدياد عدد المركبات التي أدت إلى ارتفاع نسبة تلوث الهواء حيث تم تعديل قانون السير الحالي بقانون عصري يفرض مخالفات حقيقية على السائقين الذين يقومون بتلويث البيئة بسبب مخلفات الدخان الناتجة عن قيادة السيارات .

(1) د.حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 228،229
(2) تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن لعام 2007، ص 112-114 .

بالإضافة إلى المخالفات والعقوبات التي توقع على المواطن الأردني في حال ارتكاب أي شيء يؤثر على الصحة والبيئة، حيث أقيمت مؤسسات ومنظمات تعنى بهذا الشأن مثل وزارة البيئة والجمعية العلمية الملكية وجمعية حماية الطبيعة

المطلب الثالث: صلاحيات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم :

الحاكم الإداري هو رئيس الإدارة العامة في محافظته ويتولى المهمات والصلاحيات الموكلة إليه بموجب التشريعات النافذة ومن هذه المهمات المحافظة على النظام العام وفي سبيل ذلك فقد خوّله المشرع صلاحيات ضبطية بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، فلا يحد الحاكم الإداري من حرية فرد إلا ليكمل النقص الحاصل في حرية الآخرين، وهي عندما تلتقي السلطة بالحرية، وبناءً على ما تقدم فإن قرارات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم من القرارات ذات المساس بالحرية الشخصية، وهي من الحقوق والحريات اللصيقة بالإنسان التي إذا حضرت حضرت معها الكثير من الحريات وإذا غابت غابت معها الحقوق والحريات التي ضمنتها النصوص القانونية .

لقد منح قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 الحاكم الإداري سلطة اتخاذ بعض التدابير الضبطية بحق أي شخص ضمن منطقة اختصاصه والذي يشكل خطراً على النظام العام وذلك بانتسابه إلى أي صنف من الأصناف المبينة في المادة 3 من قانون منع الجرائم [1]: وهي:-

1. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة على ارتكابه .
2. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها.
3. كل من كان في حالة تجعل وجوده حراً طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس .

و من خلال النص نجد أن الحالات الثلاث تجيز للحاكم الإداري اتخاذ التدابير الوقائية لمنع وقوع الجرائم إلا أن العمومية وعدم التحديد الواضح اللذان يكتنفان النص قد وسع في مجال استخدام هذه التدابير، فالمشرع لم يبين ماهية الظروف أو الحالات التي تجعل من الشخص خطراً على النظام العام، فتقدير الخطورة يعتمد أساساً على الاحتمال مما يجعل المجال واسعاً في فرض هذه التدابير.

---

(1) فواز سليمان الهواوشه ، رسالة ماجستير ، الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين ،2008، ص21-28

وما دام أن الصلاحيات المخولة للحاكم الإداري غايتها حماية النظام العام بعناصره الأربعة((الأمن العام ، والصحة العامة، والأخلاق العامة والراحة والطمأنينة من خلال منع الجرائم))، فإن هذه الصلاحيات تخّول الحاكم الإداري إلزام الشخص بتقديم تعهد والإقامة الجبرية والتوقيف الإداري كإجراء احتياطي، فإنه لا يزال قانون منع الجرائم لعام 1954 يشكل تعدياً على الحق في الحرية والأمان الشخصي على الرغم من أن هذا الحق قد كفله الدستور في المادة 8 التي تقول:" لا يجوز أن يوقف احد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون" ، وكذلك قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي حدد الحالات التي يجوز فيها لموظفي الضابطة العدلية القبض على المشتكي عليه وحجز حريته، ووضع كذلك مجموعة من الضوابط والقيود الشكلية التي يجب مراعاتها أثناء عملية القبض ، و استمر هذا التعدي في صورة استمرار الحكام الإداريين بالتوسع في صلاحيات الضبط الإداري تحت مبررات الضرورة وحفظ الأمن والنظام العام وذلك دون توفير الضمانات القانونية أو مراعاة الأصول القانونية التي نظمها قانون منع الجرائم نفسه عند إصدار قرار بالتوقيف الإداري، وهذا ما يشكل تعسفاً في استخدام القانون من قبل القائمين على تنفيذه كما يعد مخالفة للأصول القانونية الدولية وللقواعد القانونية التي نظمت أصول تنفيذ أحكام هذا القانون، كما أن التوقيف الإداري بغياب الضوابط يفتح الباب أمام المزيد من الانتهاكات لحقوق الأفراد الذين يخضعون لهذا الإجراء[1].

فمثلاً من الممارسات التي تمس الحق في الحرية والأمان الشخصي :

1. استمرار الحكام الإداريين باتباع سياسة إبعاد الموقوفين إدارياً إلى مناطق بعيدة عن مكان سكن عائلاتهم بصورة تعسفية، وعدم إبلاغ ذويهم عند اتخاذ مثل هذا الإجراء .
2. استمرار بعض الإدارات الأمنية في حجز حرية الأشخاص من خلال " طلبات الإعادة".
3. عدم احترام الحكام الإداريين وبعض الإدارات الأمنية لقرارات القضاء بالبراءة وعدم المسؤولية، وتوقيف الأشخاص بعد الإفراج عنهم ، وعدم شطب القيود المسجلة عليهم على شاشات الحاسوب بعد صدور تلك الأحكام .

والأصل أن يمتلك الإنسان حرياته الطبيعية ، وجاء الدستور ليقر تلك الحقوق، إذ إن القاعدة العامة أن تلك القيود الواردة على ممارسة تلك الحقوق والحريات العامة جاءت استثناءً من الأصل العام، فيجب على أي قانون يصدر لتقييد تلك الحريات والحقوق أن يكون ضيقاً في هذه الحقوق، و أن لا يتوسع فيها ويعد ذلك مخالفاً لمنطق الدستور ومنطق القانون، إذ إن قانون منع الجرائم جاء ليحد من ممارسة بعض تلك الحقوق والحريات العامة لصالح حماية النظام العام فلذلك يجب أن يكون

---

(1) تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن ، لعام 2007، ص 23-

ملتزماً بقاعدة أنه استثناء من الأصل العام، والاستثناء يكون بحد ذاته مقيداً ولا يجوز التوســع فيــه، وهو على خلاف ما ورد في قانون منع الجرائم إذ جاءت كثير من النصوص تقيد ممارسة الحقــوق والحريات العامة لدواعي التنظيم ومنع الجرائم إلا أنها تشكل تغولاً على تلك الحقوق بكثرتها ومخالفة الأصل في أن هذا القانون استثناء على الأصل العام ولا يجوز التوسع فيه.

الفصـــــــــل الرابع

ضمانات حقوق الإنسان في الدستور الأردني

إن مجرد النص على الحقوق والحريات في الدستور والتشريعات الأردنية وتنظيم العمل بها لا يكفي ما لم يملك أصحاب هذه الحقوق والحريات الوسائل اللازمة لضمان احترامها من أي خطر يتهددها ، والغاية من هذه الضمانات هي كفالة التزام أجهزة الدولة بحماية هذه الحقوق والحريات وتوفير الإمكانيات اللازمة لضمان تمتع أصحاب هذه الحقوق بها.

وللحديث عن هذه الضمانات تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين؛ خصص الأول لبحث الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أما المبحث الثاني فخصص للرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:-

إن أساس الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من أهم الضمانات الدستورية لحماية حقوق الإنسان وحرياته وهو أساس النظم النيابية باشكاله المختلفة فعندما يكون هناك فصل مرن بين السلطات نكون أمام نظام برلماني ، وعندما يكون الفصل بين السلطات مطلقاً نكون أمام نظام رئاسي، أما في حالة أن تكون السلطات في يد جمعية نكون أمام نظام الجمعية[1].

ويتضمن مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم أجهزة الدولة إلى ثلاث سلطات ، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ولكل سلطة من هذه السلطات اختصاصاتها التي نص عليها الدستور والدولة القانونية تخضع للقانون في جميع نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية.

المطلب الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات ومبرراته :

نتناول في هذا المطلب ماهية مبدأ الفصل بين السلطات ومبررات الأخذ به إضافة إلى ما وجه لهذا المبدأ من انتقادات.

---

(1)د محمد جمال الذنيبات ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 143 .

أولا : ماهية مبدأ الفصل بين السلطات:

يقصد بهذا المبدأ توزيع وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية على هيئات عامة ثلاث وهي السلطة التشريعية التي تباشر أمور التشريع والسلطة التنفيذية التي تباشر مهمة تنفيذ القانون، فيما تباشر السلطة القضائية الفصل في المنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون[1]. وبذلك فإن فكرة هذا المبدأ تدور حول تنظيم العلاقة بين السلطات العامة المختلفة ككيان سياسي وتستهدف منع استبداد سلطة بأخرى[2].

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية وهو ضمانة فعالة لإقامة النظام القانوني في الدولة الحديثة، ومع تعدد وظائف الدولة الحديثة والاتساع في نشاطاتها زادت مسؤولية الحاكم ،الأمر الذي لم يعد معه من الممكن إبقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد، بل يجب أن توزع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص مميز عن غيره للقيام بالوظائف الأساسية داخل الدولة وهي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، كما أن تمركز هذه السلطات في يد واحدة يؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان أو الانتقاص منها أو مصادرتها.

وبالنظر إلى الخلفية التاريخية لبروز مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره إذ انه نشأ احتجاجاً على الطغيان الذي كان سائداً في تلك الفترة، ويعرف المفكر البريطاني جون لوك الطغيان بأنه تركيز جميع سلطات الدولة في يد شخص فرد، وبذلك كانت الغاية من هذا المبدأ الحيلولة دون تمكن الحاكم من الاستئثار بالسلطة منفرداً .

وقد ارتبط هذا المبدأ بأسم المفكر الفرنسي مونتسكيو الذي أولاه عناية خاصة وحدد له من الصياغة ما جعل له مكانة رئيسية في مجال النظريات السياسية والقانونية وعدّه المبدأ الكفيل بتحقيق الحرية والعدالة ، ذلك أن تجمع السلطات الثلاث في يد شخص واحد أو هيئة واحدة لا بد من أن يؤدي إلى الاستبداد وإلى القضاء على الحرية، لذلك لا بد للسلطة أن توقفها سلطة أخرى وتحدها لكي تمنع التعسف والاستبداد كما عدّت الثورة الفرنسية هذا المبدأ أساساً لسيادة الحرية وتحقيق العدالة كوسيلة لمنع تعسف الهيئات العامة في استعمال الوظيفة وبذلك جاء نص المادة 18 لدستور فرنسا 1848 بقولها إن فصل السلطات إنما هو الشرط الأول لقيام حكومة حرة[3].

---

(1) د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1 ، 1988، ص 468.
(2) علي محمدالدباس ، علي عليان أبو زيد ، مرجع سابق ص83
(3) د.محمد جمال ذنيبات ، مرجع سابق ص 145 وما بعدها

وبذلك فإن الغاية من مبدأ الفصل بين السلطات توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى بمباشرة وظيفتها، بحيث يحقق داخل الدولة سلطة تشريعية وظيفتها سن القوانين وسلطة تنفيذية مهمتها تنفيذ القوانين، وسلطة قضائية مهمتها الفصل في النزاعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ومنع الاستبداد والتحكم من قبل السلطة الأخرى[1].

ثانياً: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

لقد وجهت إلى هذا المبدأ انتقادات تتمثل في استحالة تطبيقه وأنه مبدأ وهمي يتنافى مع مبدأ وحدة الدولة كما أنه يؤدي إلى تجزئة المسؤولية ويتمثل ذلك بان تتولى كل سلطة مهماتها مما يؤدي إلى إضعاف عمل هذه السلطات[2].

كما يؤخذ على هذا المبدأ بأنه نشأ ليؤدي إلى تحرير الشعوب من استبداد الدولة والسلطات وأن هذا المبدأ قد زال في ظل وجود المنظمات الدولية ومنظمات حقوق الإنسان[3].

وفي رأينا أن هذه المنظمات الدولية لا تضفي الالتزام للدول, فالالتزام يتطلب أن تصاغ هذه المبادئ من خلال الدساتير؛ لأنها هي التي تحقق وتضمن الحريات للأفراد في كافة المجتمعات.

إلا أنه ومع ما وُجِّه لهذا المبدأ من انتقادات فإن مؤيدي هذا المبدأ ومناصريه دافعوا عنه من خلال المبررات التالية:

(1) صيانة الحريات ومنع الاستبداد:

إن تركيز السلطات وتجميعها في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد ومن ثم الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم ، لذا فإن توزيع السلطة على هيئات متعددة يحول دون الاستبداد والتسلط فالسلطة توقف السلطة عن طريق ما يملكه كل منهما إزاء الأخرى من وسائل الرقابة[4].

كما أن طبيعة النفس البشرية تجنح إلى الاستبداد إذا استأثرت بالسلطة، لهذا يقول مونتسكيو : " لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدوداً توقفه،وأن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد من السلطة[5].

---

(1) د نعمان الخطيب ،مرجع سابق ص184
(2) محمد هلالات ، مرجع سابق ص116
(3) د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ، دار الفكر العربي ، القاهرة،1986 ص 520
(4) د هاني الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ،ط1، 2007 ،ص 245
(5)د نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص185

ويقول أحد كبار السياسيين البريطانيين وهو اللورد اكتون : " إن السلطة مفسدة ، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة ، كما يقول العالم الاجتماعي جوستاف لوبون : " السلطة نشوة تعبث بالرؤوس "[1] .

(2) ضمان مبدأ الشرعية:

ويعني مبدأ الشرعية خضوع الحكام والمحكومين إلى القانون فالسلطة بذلك تخضع للقانون الذي ينظمها ويرسم حدود عملها، ويقرر بطلان تصرفاتها إذا ما خالفته، وبالتالي فان الأجهزة العامة في الدولة تبقى خاضعة للرقابة سياسية كانت أو قضائيةً أو شعبية ،وهذه الرقابات تمارسها السلطات الرئيسة الثلاث في الدولة, وهي؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية, والخطورة تكمن في إعطاء سلطة التشريع والتنفيذ لهيئة واحدة الأمر الذي يؤدي إلى نفي صفتي الحيادية والعمومية عن القانون وزعزعة أركان الدولة الديمقراطية، ويعطي دليلاً على عدم شرعية السلطة في تلك الدولة وبذلك فإن الفصل بين السلطات يؤدي إلى حسن تطبيق القانون وضمان احترامه[2]

(3) يؤدي هذا المبدأ إلى تقسيم العمل وإتقانه :

يؤدي هذا المبدأ إلى تقسيم وظائف الدولة على هيئات مستقله, الأمر الذي يؤدي إلى إتقان كل سلطة لعملها وهو أمر يتفق مع مبدأ التخصص في العمل الذي يحقق الإجادة والإتقان[3]، ولا يعني ذلك الفصل التام بين هذه السلطات الثلاث، وإنما الفصل القائم على روح التعاون والانسجام فيما بينها، لذلك فإن هذا المبدأ يعدّ قاعدة من قواعد السياسة والحكم .

وبذلك فإن مضمون هذا المبدأ يتجلى باستقلال هذه السلطات وتوازنها مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها، فإذا أرادت إحداها الاستبداد أو التجاوز أمكن لغيرها من السلطات أن تردها إلى جادة الصواب ، ومحور التوازن هو بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما السلطة القضائية فإن العدالة تقتضي استقلالاً تاماً عن كل من الحكام والمحكومين[4].

(1)د. إبراهيم شيحا ، النظم ألسياسيه والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2000، ص 298
(2)د. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،مرجع سابق ص 185
(3)د نعمان الخطيب ، مرجع سابق ص185
(4)هاني الطهراوي ، مرجع سابق ،ص246

المطلب الثاني: النظام البرلماني:

على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات نجد أن الفقه الدستوري قد ميز أنواع الأنظمة السياسية المعاصرة ،فإذا ما تم دمج وتركيز السلطات بيد هيئة واحدة فإننا نكون بصدد نظام المجلس أو حكومة الجمعية، أما إذا تبنى النظام السياسي الفصل الشديد بين السلطات نكون بصدد نظام رئاسي، وفي حال وجود تعاون وتوازن بين السلطات فإننا نكون بصدد نظام برلماني، وبالرجوع إلى الدستور الأردني نجد أنه قد تبنّى النظام البرلماني، وتتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما بعضاً, وهما رئيس الدولة (الملك في الأردن) والوزارة ، وسندرس كلاً منهما على حده.

اولاً : ماهية النظام البرلمـــــــــــاني: تعدّ بريطانيا مهد النظام البرلماني وموطن نشأته التي كانت نتيجة تطور تاريخي طويل من الأحداث والظروف السياسية والاجتماعية الخاصة بالشعب الانجليزي وحكامه. حيث برز هذا النظام في انجلترا في القرن الثامن عشر عندما انتقلت السلطات من الملك غير مسؤول إلى حكومة مسؤولة أمام البرلمان[1]، وفي منتصف القرن التاسع عشر كانت أسس هذا النظام قد استقرت على قواعد دستورية قوية كفلت النجاح الكبير للنظام الديمقراطي البرلماني في تلك الدولة[2]. وانتقل النظام البرلماني من انجلترا إلى معظم دول أوروبا الغربية باستثناء سويسرا ذات النظام المجلسي ، وأخذت بهذا النظام العديد من الدول الأوروبية والأسيوية والإفريقية كهولندا وبلجيكا والهند ومصر والمغرب والأردن، ويقوم جوهر النظام على أساس الفصل بين السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون[3]، فإن لم يتحقق هذا الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان.

ويعرف الدكتور طعيمة الجرف النظام البرلماني بأنه " نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب[4].

ويرى" بيردو" أن من أيسر الأمور أن يتحقق ذلك التوازن والتعاون على الورق، ولكن الأمر ليس بمثل هذا اليسر عند التطبيق أي في الحياة العملية السياسية، لأن المطلوب إنما هو إجراء ذلك التوازن والتعاون بين هيئات ثلاث وهي : البرلمان ، رئيس الدولة، الوزارة[5].

---

(1)د.محمد الذنيبات ، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الاردني ، الدار العلميه الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط1،2003 عمان ،ص147

(2)د. ادمون رباط ، الوسيط في النظم السياسية ، جزء أول، دار العلم للملايين ، بيروت 1971 ص954

(3)د. عثمان خليل عثمان / المباديء الدستورية العامة / طبعة سنة1956 ،ص315.

(4)د. طعيمه الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دار النهضة العربية، القاهرة،1978، ص 457

(5)د.هاني الطهراوي مرجع سابق،ص249

ويتولى البرلمان في هذا النظام مهمات السلطة التشريعية ، في حين يتولى السلطة التنفيذية رئيس واحد، سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية، وتصدر الأعمال التنفيذية باسم هذا الرئيس بعد أن يناقشها ويقرها مجلس الوزراء، ويختص الرئيس بتعيين الوزراء وعزلهم وهم مسؤولون أمام البرلمان عن جميع أعمالهم المتعلقة بشؤون الدولة.

ثانياً: ثنائية السلطة التنفيذية:

يعرف الأستاذ "موريس دوفرجيه " النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دوله وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان . [1]

ومن هنا فإن ثنائية السلطة تعني ثنائية الجهاز التنفيذي ويقصد بذلك رئيس الدولة والوزارة. (مجلس الوزراء):

(أ) **رئيس الدولة :**

رئيس الدولة في الحكومة البرلمانية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وهو إما أن يكون الملك في الحكومة الملكية أو رئيس الجمهورية في الحكومة الجمهورية وهو يختلف عن شخص رئيس الوزراء فكلاهما يختلف عن الآخر في شخصيته ومسؤولياته وسلطاته[2]

ويعد رئيس الدولة غير مسؤولٍ من الناحية السياسية إضافة إلى المسائل الجنائية انطلاقاً من الفكرة القائلة بأن: " الملك لا يخطئ"، وتختلف اختصاصات رئيس الدولة في النظم البرلمانية من دولة إلى أخرى[3]، كما أن الفقه لازال مختلفاً حول نطاق هذا الدور لرئيس الدولة فمنهم من يرى سلبية هذا الدور ذلك أن اختصاصات رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني لا يتعدى الحفاظ على التوازن بين السلطات في الدول ويدعم هذا الرأي موقفهم بأن الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني، وأن الملك في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم بدور فعال في الحكم وينحصر دوره في الحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات في الدولة[4].

وهناك رأي ثانٍ يقول بعدم تعارض اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني شرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم، بحيث تناقش الأعمال الصادرة عن رئيس الدولة أمام البرلمان على أساس صدورها من الوزارة وليس رئيس الدولة[5].

---

(1)موريس دوفرجيه ، في الدكتاتورية،1965، بيروت،ص211
(2)د.هاني الطهراوي مرجع سابق،ص252
(3)د .محمد ذنيبات ، مرجع سابق، ص147
(4)د.نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،مرجع سابق، ص376
(5)د.هاني الطهراوي مرجع سابق،ص256

ويذهب الباحث إلى ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور نعمان الخطيب بقوله: إن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الأساسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، إذ تتحمل المسؤولية دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها الدساتير البرلمانية في الميدان التنفيذي والتشريعي، شرط أن يتم ذلك بواسطة وزرائه ، فرئيس الدولة – ملكاً كان أو رئيس جمهورية – يحكم ولكن بالاشتراك مع وزرائه[1].

وقد أناط الدستور الأردني السلطة التنفيذية بالملك على أن يتولاها بواسطة وزراء وفق أحكام الدستور، وأفرد الدستور الأردني القسم الأول من الفصل الرابع لبيان حقوق الملك باعتباره رأس السلطة التنفيذية، ولا يتحمل المسؤولية السياسية للدولة ، فالمادة 26 من الدستور أناطت السلطة التنفيذية بالملك يمارسها بواسطة وزرائه الذين تقع عليهم المسؤولية، ونصت المادة (30) من الدستور على أن الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية وجاء نص المادة (49) من الدستور بقوله: " إن أوامر الملك الشفوية أو الفعلية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم " .

(ب) الوزارة:

إن الأخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يقتضي وجود شخص أو هيئة تتحمل الآثار المترتبة على أعمال الدولة ، فرئيس الدولة يتناول الجانب الأسمى من السلطة التنفيذية في حين انتقل الجانب الفعلي لهذه السلطة إلى رئيس الوزراء والوزراء بوصفهم المسؤولين وحدهم أمام البرلمان وذلك وفقاً للقاعدة التي تقول : " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" [2].

وتتألف الوزارة من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ، ويجتمعون في مجلس واحد متجانس يسمى مجلس الوزراء الذي يتولى وضع السياسة العامة للحكومة، ومن خصائص الوزارة في النظام البرلماني الوحدة والتضامن وكذلك التجانس بين أعضائها والانسجام في أهدافها وبرامجها[3].

والوزارة هي المحور الفعال والمسؤول أمام البرلمان، وهذه المسؤولية إما أن تكون تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها أو مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حده، ويقصد بالمسؤولية التضامنية أن الوزارة تكون مسؤولة في مجموعها عن السياسة العامة التي تنتهجها أمام البرلمان، فإذا اعترض

(1)د.نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص377
(2)د عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري ،عمان 2001 دار الثقافة ، ص 215 .
(3)د محمد الذنيبات ، ، مرجع سابق، ص148 .

البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة عن الوزارة وإسقاطها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير بعينه عن تصرفاته الفردية الخاصة بإدارته لوزارته، مما يعني سحب الثقة عنه وتقديم استقالته من الوزراء[1].

ورئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقيلهم ، وحرية رئيس الدولة في تعيين وإقالة الوزراء ليس مطلقاً وإنما هو مقيد بالأغلبية البرلمانية فرئيس الوزراء عادة يكون زعيم حزب الأغلبية في البرلمان ذلك أن الوزارة يجب أن تحظى بثقة البرلمان، فبذلك تستقر العلاقة بين الحكومة والبرلمان ويتحقق التعاون المنشود بينهما.

ويتمتع الملك بحرية واسعة في اختيار رئيس الوزارة في حالة عدم وجود حزب له أغلبية في البرلمان أو في حالة تعدد زعماء الحزب الواحد ففي هذه الحالة يختار الملك رئيس الوزارة حسب تقديره الشخصي المطلق ويغلب أن تكون الوزارة ائتلافية في هذه الحالة[2].

واستناداً إلى ما تقدم فإن الدستور الأردني نص في القسم الثاني من الفصل الرابع منه على الأحكام الخاصة بالوزارة، فمجلس الوزراء هو الذي يمارس الاختصاصات الفعلية للسلطة التنفيذية ويتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية وفقاً لنص المادة 45 من الدستور، ونصت المادة 47 من الدستور على أن الوزير في الحكومة هو المسؤول في إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وجاء نص المادة "51" بقوله: إن " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

المطلب الثالث: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل الدستور الأردني.

لقد نظم الدستور الأردني العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو متوازن ومتعاون وذلك لضمان الحفاظ على حقوق الإنسان وحرياته ، فالسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين وهي القادرة على حماية حقوق الإنسان، فيما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين والالتزام بها، فإذا ما خالفتها فإنها تخضع لرقابة ومحاسبة السلطة التشريعية ، أما السلطة القضائية فهي سلطة مستقلة تقوم بتطبيق القوانين ومحاسبة من يخالفها بما في ذلك محاسبة منتهكي حقوق الإنسان.

---

(1)د.هاني الطهراوي ، مرجع سابق ، ص257

(2)د.محمد كامله ليلة ،القانون الدستوري ،دار الفكر العربي، القاهرة ،مطبعة النهضة1967،ص 442 وما بعدها.

ويتم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بواسطة الحكومة التي تقوم بدور الوساطة بين رئيس الدولة والبرلمان[1]وبناءً على العلاقة المتبادلة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم السلطة التنفيذية بالتدخل في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية، وتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق التوازن بين كلا السلطتين وسنتناول ذلك في فرعين مستقلين .

الفرع الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية.

تقوم السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني بالقيام بعدد من الأعمال وذلك للتحكم في البرلمان والتأثير عليه ومراقبته أهمها:

أولاً: أعمال خاصة بتكوين البرلمان وانعقاده.

يعدّ رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني هو من يدعو لإجراء الانتخابات النيابية، وتأتي هذه الدعوة إما بعد انتهاء المدة الدستورية للمجلس النيابي أو قبل انتهاء تلك المدة ، كما أن الحكومة تقوم بكافة الإجراءات المتعلقة بذلك من تحديد موعد الانتخاب وتحرير جداول الانتخاب والإشراف والرقابة على العملية الانتخابية وإعلان النتائج بالإضافة إلى حق مباشرة الأعمال المتعلقة بانعقاد المجلس ودعوته لدورات عادية أو استثنائية بالإضافة إلى حق التعيين سواء في مجلس ثانٍ مستقل عن المجلس المنتخب أو بالإضافة إلى المنتخبين من النواب في نفس المجلس[2].

وفي هذا السياق فإن الدستور الأردني نص في مادته 34 على أن: " الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون ، وللملك أيضاً صلاحية تمديد مجلس النواب وفقاً لنص المادة 68 من الدستور الأردني التي أجازت للملك تمديد مجلس النواب بإرادة ملكية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين كما أن الدستور الأردني أعطى الملك صلاحية تعيين أعضاء مجلس الأعيان وتعيين رئيس من بينهم وقبول استقالتهم وفقاً لنص المادة 36 فالدستور الأردني اخذ بنظام المجلسين حيث نصت المادة 62 من الدستور أن " يتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب .

وإذا ما تم إجراء الانتخابات النيابية فإن البرلمان لا ينعقد بصورة مستمرة ودائمة وإنما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها الدساتير بالإضافة إلى دورات استثنائية يتم عقدها في حالة وجود

(1)د.محمد الذنيبات ،مرجع سابق، ص148
(2)د.نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص380

ظروف استثنائية أثناء العطلة البرلمانية ، وفي كلتا الدورتين فإن السلطة التنفيذية ممثلة بالملك هي من تقوم بالدعوة لعقد كلا الدورتين، وقد نص الدستور الأردني على ذلك في المادة 34 فقرة 2 بقولهـا:" الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور" وبذلك وكمـا أن الملك يدعو البرلمان إلى الانعقاد فهو الذي يفض دور انعقاده أيضاً .

ونصت المادة 82 فقرة 1 من الدستور الأردني على أنه: " للملك أن يـدعو عنـد الـضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محدودة لكل دورة من اجل إقـرار أمـور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ".

وواضحٌ من النص أن الملك لا يلجأ إلى هذه الوسيلة إلا في حالة الضرورة، واشترط النص أن يتم تحديد الأمور التي سيتم إقرارها في الدورة في الإرادة الملكية، كما أن الفقرة 3 من نفس المـادة الدستورية منعت مجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية إلا في الأمـور المعينـة فـي الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها، وأجازت المادة 81 للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلـسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط ، وأجازت المادة 78 للملك أيضاً أن يرجئ بإرادة ملكيـة تنـشر فـي الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين ، ويراد بالتأجيل عادةً تهدئة الجو بين الحكومة والبرلمان[1].

ثانياً: أعمال خاصة بسن القوانين (التشريع) والتصديق عليها

تعد السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع إلا أنه وفي ظل النظام البرلماني فان السلطة التنفيذية تقوم بأعمال تتصل بالعملية التشريعية وهي على نوعين:

أولا : أعمال تشريعية بالاشتراك مع السلطة التشريعية، كالتقدم بمشروعات القوانين والموافقة والتوقيع عليها وإصدارها[2].

وكثيراً ما تستأثر السلطة التنفيذية بوضع مشروعات القوانين؛ لأنها تدير شؤون الدولـة وتتـصل بأفراد الشعب فتصبح أكثر دراية بهموم المواطنين واحتياجاتهم[3].

وقد نص الدستور الأردني في المادة 91 على حق الحكومة في تقديم مشروعات القوانين بقولها : "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك".

---

(1)د.محمد كامل ليلة، مرجع سابق ص 479
(2)د.نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق، ص381
(3)د هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص258

وأجازت المادة 95 من الدستور الأردني لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، وفي حالة قبول الاقتراح فانه يحال إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

وبإستقراء المادتين السابقتين نجد أن السلطة التنفيذية تقدم مشروع القانون ويتوجب عليها صياغته وعرضه على السلطة التشريعية.

ثانياً: قيام السلطة التنفيذية بالتشريع بصفة مستقلة ويبدو ذلك في حقها بإصدار اللوائح والأنظمة التنفيذية والتنظيمية والضرورة. [1]

وفي هذا السياق نص الدستور الأردني في المادة 94 فقرة 1 على حق الحكومة في إصدار لوائح الضرورة وسماها بالقوانين المؤقتة وتم استعراضها وما تشكله من تهديد على الحقوق والحريات ضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة.

ولرئيس الدولة وفقاً للنظام البرلماني حق التصديق على القوانين فالملك وفقاً لنص المادة 31 من الدستور الأردني يصدق على القوانين ويصدرها، فإذا لم يرد الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ دفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق (المادة 93 فقرة 3 من الدستور الأردني)، وبذلك فإن التصديق يعدّ عنصراً أساسياً في العملية التشريعية.

ثالثاً:الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

يعدّ الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة أحد مظاهر مرونة الفصل بين السلطات و التعاون بينها في ظل النظام البرلماني، وهو إما أن يتقرر بنص الدستور وهو ما ذهب إليه المشرع الكويتي[2]، أو بما جرى عليه العرف في الدول ذات النظام البرلماني بأن يجمع الوزراء بين عضويتهم في السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك فان للوزراء في هذه الحالة حق حضور جلسات المجلس النيابي والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة والتصويت على المسائل المطروحة للمناقشة[3] .

وقد سبق أن تم تعيين عدد من أعضاء مجلس النواب الأردني في مناصب وزارية وذلك على مدى الحكومات المتعاقبة في الأردن، وقد نصت المادة 52 من الدستور الأردني على أن: " لـرئيس

---

(1)د.نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،مرجع سابق، ص381
(2)د نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والدستوري، مرجع سابق ص381
(3)هاني الطهراوي، مرجع سابق ص259، سليمان الطماوي ،مرجع سابق ص 459

الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين".

رابعاً:حق حل مجلس النواب

ويقصد بالحل إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنيابة أي قبل انتهاء الفصل التشريعي [(1)].وقد منح الدستور السلطة التنفيذية هذا الحق كسلاح لمواجهة المسؤولية الوزارية ليتم التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني [(2)].

ولا تقدم الحكومة على هذا الحق إلا إذا احتدم الخلاف بينها وبين البرلمان وذلك بقصد الاحتكام إلى الشعب بصفته مصدر السلطات ، مما يترتب عليه إجراء الانتخابات لاختيار برلمان جديد فالشعب هو من يحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى المجلس النيابي ، أما إذا كان الشعب مع الوزارة فإنه يسقطهم [(3)]ويعد حق الحل طريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وآرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها وذلك من وجهة نظره[(4)].

وفي رأي الباحث أن حق حل البرلمان مخرج لتأمين الانسجام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في حالة تأزم العلاقة بينهما .

وقد أعطى الدستور الأردني بموجب الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 34 للملك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية حق حل مجلس الأمة بمجلسيه النواب والأعيان بقولها للملك أن يحل مجلس النواب والفقرة الرابعة بقولها :" للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي احد أعضائه من العضوية".

ويعد هذا الحق هو السلاح الذي تمتلكه السلطة التنفيذية في مواجهة حق مجلس النواب في حجب الثقة عن الحكومة ومساءلتها[(5)].

الفرع الثاني :مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية:

إن الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وتتم في ظل النظام النيابي عن طريق البرلمانات التي تمارسها بأوجهها المتعددة كحق السؤال وحق الاستجواب وحق التحقيق وحق اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان وتوقيع المسؤولية الوزارية السياسية والاتهام

---

(1)د.نعمان الخطيب ، مرجع سابق، ص 282.
(2)محمد كامل ليله، ص 479.
(3)د عبد الكريم علوان ،مرجع سابق، ص216 .
(4)د نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص382
(5) مصطفى العدوان، مرجع سابق ص105

الجنائي، وبذلك فان خضوع السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الأمة يجعلها تمارس اختصاصاتها بأسلوب يخلو من الخلل أو المساس بحقوق الإنسان وحرياتهم .

وسنتناول أعمال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية تباعاً.

أولاً :حق السؤال:

ويقصد بالسؤال هو الحق لعضو البرلمان بتوجيه الأسئلة إلى رئيس الوزراء أو إلى أي وزير بهدف الاستيضاح أو الاستفسار عن مسألة معينة [1]، وهو علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير وليس لأي عضو آخر من أعضاء البرلمان التدخل فيه وهو حق شخصي للنائب يجوز له التنازل عنه أو تحويله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير [2]، والأسئلة تحقق الرقابة البرلمانية دون أن تحرك المسؤولية السياسية [3]، والسؤال قد يكون مكتوباً أو شفوياً ويوجه إلى الوزير أو الوزارة بأسرها ولا يجوز أن يتضمن اتهاماً أو تجريحاً ولا تترتب على حق السؤال مناقشه عامه في نفس الجلسة وإنما يجوز ذلك في جلسة أخرى[4]، كما أن السؤال يجب أن يكون موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل ، وأن لا يكون ضاراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، وأن لا يشتمل على عبارات نابية أو المساس بأشخاص فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة، وان لا يكون السؤال متعلقاً بشخص النائب أو مصلحة خاصة له وأن لا يكون فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء[5].

وقد أعطى الدستور الأردني لكل عضو من مجلسي الأعيان والنواب حق توجيه الأسئلة وفقاً لنص المادة 96 منه بقولها: " لكل عضو من أعضاء مجلسي النواب والأعيان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو ، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة .

وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب على ذلك في عدة مواد حيث عرف النظام الداخلي السؤال بأنه :" استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور " وفق مايلي:

---

(1)د محمد الذنيبات ، مرجع سابق، ص150
(2)د نعمان الخطيب ،الوسيط في النظم السياسية والدستور ، مرجع سابق ص383
(3)محمد الطراونه،مرجع سابق ،ص206
(4)د منصور عوامله ، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية ،ط2،1998، عمان ص177
(5)د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق، ص 283

1. على العضو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوباً .
2. أن يكون السؤال موجزاً وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وأن يخلو من التعليق والجدل والأمور الخاصة.
3. لا يجوز أن يخالف السؤال أحكام الدستور، أو يضر بالمصلحة العامة، كما لايجوز أن يشمل على عبارات نابية أو غير لائقة ويجب أن يخلو من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة .
4. لايجوز أن يكون في السؤال مساس بأمر تنظره المحاكم كما لايجوز أن يشير إلى ما ينشر في الصحف .
5. لا يجوز أن يتعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به أو موكول أمرها إليه.

كما حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الإجراءات التي تتبع في ذلك وهي :

1. يبلغ الرئيس السؤال إلى الوزير المختص إذا توفرت في السؤال شروطه.
2. يجيب الوزير عن السؤال خطياً خلال مدة أقصاها ثمانية أيام .
3. يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال ويدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة.وبعد ذلك يحدد المجلس موعد المناقشة في الموضوع إذا رأى ضرورة لذلك خلال شهر من تاريخ الجلسة وفي الموعد المحدد للمناقشة يبدأ العضو المستجوب بشرح الموضوع ثم يجيب الوزير وبعد ذلك يجوز للأعضاء أن يشتركوا في المناقشه[1] .

ثانيًا:الاستجواب

وهو حق عضو البرلمان في أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن أي مسألة معينة خاصة بهذه السياسة، وهو أقوى وأخطر وأوسع نطاقاً من السؤال[2] .

والاستجواب ضرب من ضروب المحاسبة يتضمن في طياته اتهاماً للوزارة أو أحد الوزراء وقد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأكملها [3] .

ويؤدي الاستجواب إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيه فهو ليس علاقة محددة بين النائب والوزير كما في حق السؤال.

---

(1)د.مصطفى العدوان ، مرجع سابق، ص 130
(2)د.محمد كامل ليله، مرجع سابق ، ص382
(3)د نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والدستور ،مرجع سابق ، ص383

وقد نصت المادة 96 من الدستور سالفة الذكر على حق الاستجواب وقد أحاطت المادة المذكورة الاستجواب وخصته بضمانات لكي لا يسرف البرلمان في الالتجاء إليه أهمها عـدم جـواز مناقـشة الاستجواب قبل مضي ثمانية أيام قبل وصوله للوزير إلا في حالة الاستعجال واشترط ذلـك بموافقـة الوزير على تقصير تلك المدة .

وقد عرف النظام الداخلي لمجلس النواب الاستجواب بأنه: " محاسبة الوزراء أو احدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة "، واشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال.

ثالثاً:حق إجـــــــراء تحقيق

إذا نما الشك لدى مجلس الأمة في نوايا الحكومة أو صحة تصرفاتها أو البيانات التـي تقـدمها للأمة أو نوابها فيرى البرلمان أن لا يستقي المعلومات من الوزراء فمـن حقـه أن يقـوم بـإجراء التحقيقات فيقوم هو بنفسه بالاطلاع على أمر معين والاتصال بأطراف معينة من أفـراد ومـوظفين ويتخذ كافة الإجراءات المشروعة التي يرى أنها ستؤدي إلى الحقيقة[1] ويعهد البرلمان في ذلك إلـى بعض لجانه الدائمة أو المؤقتة التي تشكل خصيصاً لهذه الغاية ويتم ذلك عادة لفحص الطعون المقدمة بشأن صحة نيابية أحد أعضائه أو للتحقيق في عيوب وانحرافات أجهزة الدولة[2].

والتحقيقات تتيح للبرلمان فرصه الحصول بنفسه على المعلومات التي يريـد معرفتهـا بعكـس السؤال والاستجواب، والتي تأتي المعلومات فيه عن طريق الوزارة ،وأن من شأن هـذه التحقيقـات كشف عيوب سير العمل في الأجهزة العامة للدولة [3]، وقد يترتب على إجراء التحقيـق البرلمـاني تحريك المسؤولية الوزارية [4]، وقد تضمنت الأنظمة الداخلية لكل من مجلـسي الأعيـان والنـواب مؤشرات تشعر بوجود هذا الحق، وذلك بنص المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها: لكل عضو أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاسـتجواب المعـروض علـى المجلس، ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس".

كما نصت الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس الأعيان علـى أن " اللجنـة الإدارية وظيفتها النظر في الشكايات، و البيانات والبحث في الأمور التي لها صلة بالإدارة العامـة، وفي كل ما يطلب إليها البحث فيه".

---

(1)د.منصور ألعوامله ،مرجع سابق ،ص 181
(2)د نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والدستور ،مرجع سابق، ص384 .
(3)د.محمد كامل ليله ،مرجع سابق ، ص384
(4)د.محمد الذنيبات ، مرجع سابق، ص 150

رابعاً :المسؤولية الوزارية السياسية

وهي من أهم أركان النظام البرلماني، وتقع المسؤولية السياسية على الوزارة؛ لأنهـا هـي تمارس اختصاصات السلطة التنفيذية أما الملك فهو غير مسؤول، وهو يمارس اختصاصاته بواسـطة وزرائه[1]، وجزاء المسؤولية السياسية هو الاستقالة[2]، والمسؤولية السياسية إما أن تكون فرديـة أو جماعية.

1. المسؤولية الفردية وتنصب على وزير معين بالذات عن تصرفاته الفردية الخاصة بوزارته ، فإذا لم يرض مجلس النواب عن سياسة ذلك الوزير ، ففي هذه الحالة يجوز لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة في مواجهة الوزير فيجب عليه عندها الاعتزال (الاستقالة) وحـده دون بقيـة أعـضاء الوزارة[3].

2. المسؤولية التضامنية: وهي أن الوزارة تكون مسؤولة في مجموعها مسؤولة عن الـسياسة العامة التي تنتهجها أمام البرلمان ، أو إذا كان العمل المسبب للمسؤولية صادراً عن رئيس الـوزراء لأنه يمثل السياسة العامة للحكومة فإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة فله أن يسحب الثقـة عـن الوزارة بأكملها فيجب عليها حينئذ أن تستقيل[4].

وتتقرر المسؤولية السياسية فردية كانت أو تضامنية أمام المجلس المنتخب دون المجلس المعين عندما يأخذ النظام السياسي بنظام المجلسين، ذلك أن مجلس النواب هو الممثل الحقيقي للأمة لأن جميع أعضائه منتخبون .

ومن الضمانات المقررة لحماية المسؤولية الوزارية لكي لا يسيء المجلس استخدامها، فقد مـنح الدستور للسلطة التنفيذية حق الحل والذي من شأنه أن يجعل مجلس النواب يحتاط ويتردد كثيراً عنـد إقدامه على سحب الثقة من الوزارات[5].

وقد أوضح الدستور الأردني المسؤولية السياسية للوزارة في نص المادة 51 بقولهـا:" رئـيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كمـا أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

---

(1)د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق،ص384 وما بعدها
(2)د نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والدستور، مرجع سابق ص385
(3)د.محمد كامل ليله، مرجع سابق ، ص 385
(4)د.هاني الطهراوي ، مرجع سابق، ص257
(5)د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق ،ص387.

وأوضحت المادة (53) من الدستور الأردني الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية فإذا كانت فردية وجب على الوزير اعتزال منصبه وإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل.

ونصت المادة (54)من الدستور الأردني على الأحكام الخاصة بسحب الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها، وبينت أن جلسة سحب الثقة تكون إما بناءً على طلب رئيس الوزراء ، وإما بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

خامساً:الاتهام الجنائي

تثار هذه المسؤولية عندما يرتكب أحد الوزراء جرائم يعاقب عليها القانون ، فيعطي الحق لمجلس النواب في اتهام الوزراء جنائياً ، فيما يرتكبون من جرائم تتعلق بأداء وظائفهم [1]، وقد نظم الدستور الأردني في المواد (55،56،57،58،59،60،61) الأحكام الخاصة بالاتهام الجنائي للوزراء حيث بينت المادة (55) أن الوزراء يحاكمون أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم.

وبينت المادة (56) إن قرار الاتهام يصدر بأكثرية ثلثي أصوات مجلس النواب.

وتصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات، ويتألف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً وثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان، وخمسة من قضاة محكمة التمييز أعلى محكمة نظامية في الأردن، وبينت المادة (61) أن الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته .

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الدستور الأردني قد أخذ بفكرة الفصل المرن بين السلطات ، بحيث سمح بنوع من التعاون والتداخل بين السلطات ، ونظم الدستور الأردني وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فأعطى لمجلس النواب حق السؤال والاستجواب وسحب الثقة ، في حين أعطى السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب، وحق اقتراح القوانين وحق دعوة البرلمان للانعقاد، وسن القوانين المؤقتة ،وبذلك فإن من شأن هذا الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية صيانة حقوق الإنسان ، ونبذ التسلط والاستبداد بعدم تجميع السلطات في يد هيئة واحدة ، فعدم تجميع السلطات في يد هيئة واحدة يحقق الحرية والعدالة ويضمن للأفراد حقوقهم التي كفلها الدستور ، وفي رأي الباحث أن الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة التنفيذية كضمانة سياسية لحقوق

---

(1)د.نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والدستور ،مرجع سابق ، ص385

الإنسان، يشوبها بعض القصور، وذلك بسبب هيمنة السلطة التنفيذية ، وغياب الرقابة البرلمانية الفعالة وخاصة في فترات تعطيل الحياة البرلمانية، حيث تستأثر السلطة التنفيذية باختصاصات السلطة التشريعية وتنفرد في إصدار التشريعات، مع العلم بأن الدستور الأردني لا يجيز تعطيل الحياة النيابية إلا في الحالات الطارئة التي نص عليها .

المبحث الثاني
الرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية

من المعروف أن المشروعية تجد ضماناتها الأولية في وجوب احترام المبادئ والنصوص الدستورية النافذة في الدولة من قبل هيئاتها.

ولما كانت الوثائق الدستورية الحديثة تحدد جميعها اختصاصات هيئات الدولة بما فيها الهيئات التشريعيه والتنفيذية، فإنها في العديد من الدول نظمت مسألة إيجاد رقابة على النشاط وعمل تلك الهيئات بما في ذلك تنظيم رقابة على مطابقة القوانين والقرارات الصادرة عنها للمبادئ التي يتضمنها الدستور ، وبما يقيد هيئات الدولة في إطار السياقات الواردة في الدستور.

وفي ضوء ذلك يتحدد عمل أجهزة الدولة ونشاطها بحيث لا يخرج عما رسمه الدستور له وإلا تحركت الرقابة لتوقف التجاوز وتلغيه ، لتضمن بذلك سيادة الدستور وسموّه .

إن التطور الحديث لأعمال الأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة قد أفرز تزايد نطاق أعمالها مما يتطلب صدور قوانين وقرارات تنظم العلاقات الجديدة الناشئة عن هذا التطور والتي تعكس التطور الاجتماعي السائد في بلد ما ، وقد يؤدي إصدار مثل هذه القوانين والقرارات لتتسع لتنظيم العلاقات الجديدة إلى تجاوز أو خرق لبعض الحقوق أو الحريات التي تكفلها، وكذا الحال للمبادئ والنصوص الدستورية وهنا يحصل التجاوز الذي يحتاج إلى رقابة فعالة ترصد حالاته بما يضمن تناسق أداء المشروعية وعدم الإخلال بها.

ومن هذا المنطلق تبلور في النظم الدستورية المعاصرة في العالم اتجاهات لممارسة الرقابة على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وسنتناول في هذه الدراسة رقابة القضاء على السلطة التشريعية والتنفيذية كل في مطلب مستقل.

المطلب الأول : الرقابة القضائية على السلطة التشريعية .

إن الدستور هو مصدر السلطات جميعاً فهو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة ويبين العلاقة بينها وبين حقوق الأفراد وحرياتهم ومن الأصول المتفق عليها في هذا المجال هو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كما هو مستفاد من المواد (24-27) من الدستور.

وفحوى هذه النصوص أن الدستور وزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ثلاث فصل فيما بينها بصورة جعل استعمال السلطات الثلاث لوظائفها على أساس تعاون بينها مبني على احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور, فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري لا تستطيع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقه وإلا كان في هذا اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية وكلتاهما مستقلة عن الأخرى وكلتاهما خاضعة للدستور، ومن الواضح أن تشريعاً يصدر عن جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه فإن المحاكم لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا [1]على اعتبار أن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة بتطبيق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه وهي بذلك لا تعتدي على السلطة التشريعية، ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء القانون ولا تأمر بوقف تنفيذه والهدف من ذلك أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا فتفصل في هذه المسألة وتقرأيهما الأولى بالتطبيق وإذا كان القانون العادي قد استبعد تطبيقه فمرد ذلك إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمشرع على حد سواء [2].

وبناءً على ما تقدم فإن رقابة القضاء هي رقابة مشروعية فحسب ولا يجوز أن تنصب على الرقابة على السلطة التشريعية لملاءمة التشريعات،أي على التقديرات والاعتبارات السياسية التي يتوخاها المشرع من وضع التشريع لأن رقابة القضاء هي رقابة قانونية وليست رقابة سياسية أي هي رقابة فنية بحيث يمتنع على السلطة القضائية أن تبحث مدى ملاءمة التشريع أو الخوض في ماهية البواعث التي أدت إلى سن التشريع أو ضرورته وعلى الأخص ضرورته لتحقيق الأهداف المنصوص عليها صراحة في الدستور لأن ذلك يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق.

---

(1)د . نفيس مدانات ، بحث بعنوان هل المجلس العالي لتفسير الدستور هو محكمة دستورية ، مجلة دمشق ، المجلد19 ،العدد الثاني (3-2) ، ص144

(2)د. نفيس مدانات ، دراسة معمقه في القانون العام ، إداري دستوري،حقوق إنسان،دار الثقافة،ط3 ،عمان ، ص233.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين ومبرراتها

1. مفهوم الرقابة

يفيد مفهوم الرقابة في اللغة معاني عديدة منها الحفظ والائتمان على شيء وتعني الملاحظة والترقب ... والرقيب من أسماء الله الحسنى ويعني الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء[1] .

أما المفهوم القانوني للرقابة على دستورية القوانين :-

فهو يعني ضمان التزام التشريع والقانون بعدم مخالفة روح الدستور [2] .أي التزام جميع سلطات الدولة و على رأسها السلطة التشريعية بأحكام الدستور و مقتضى هذا الالتزام عدم صدور أي قانون يناقض المبادئ التي يقدرها الدستور و إلاّ عُدّ ذلك القانون غير دستوري؛ لأنه يتعارض مع نصوص الدستور[3] .

إذاً الرقابة تمثل حفظاً للدستور بعدم مخالفته من قبل التشريعات الأخرى كون الدستور يعد مصدر القوانين في الدولة ويجب أن تكون جميع القوانين متوافقة معه نصاً وروحاً.

2. مبررات الرقابة على دستورية القوانين

إن الرقابة على دستورية القوانين أوجدتها مبررات سمو الدستور واحترام نصوصه التي هي مصدر قوانين الدولة التي ينبغي أن تكون متوافقة مع نصه وروحه[4] من أجل ضمان الاستقرار السياسي في الدولة وعدم تجاوز السلطة التشريعية لاختصاصها ضمن حدود الدستور إلا أن تلك الرقابة لم تكن وفق أداء واتجاهات الكثير من فقهاء القانون الدستوري في اتجاه واحد فقد برز من يؤيد ومن يعارض هذه الرقابة ومضمونها فالمؤيدون يرون بأن هناك مبررات لتلك الرقابة أبرزها ما يلي:-

1. إن السلطة التشريعية في الدول ذات النهج الديمقراطي تنبثق عن طريق الانتخاب بصورة أساسية مما يجعلها تميل إلى التحكم وعدم الاكتراث عند إصدارها قانون حيث يمكن أن يتعارض مع الدستور بحجة أنها تمثل الأمة صاحبة السيادة وان إرادتها مستمدة من إرادة الشعب .

---

(1)ابن منظور . لسان العرب المجلد الأول ، بيروت،دار الصادر.ص424

(2)د.عادل الحيارى.القانون الدستوري والنظام الدستوري.مطابع عبده غانم.عمان،1972.ص 341

(3)د.محمد كامل ليلة، مرجع سابق,صفحة 119

(4)د.عادل الحياري ، مرجع سابق ، ص 224

2. في هذا العصر يعدّ القانون الآلية لتنفيذ السياسات العامة للمجتمع مع الدستور باعتباره أساس القوانين .
3. إن تدخل الدولة في سياسات المجتمع العامة الاقتصادية والاجتماعية أدى الى تدخل في حقوق الإنسان وحرياته فلا بد من الحماية (الرقابة على دستورية القوانين) لحقوق الإنسان وحرياته.
4. خضوع السلطتين القضائية والتنفيذية للقوانين والدستور لا بد له من ضمانة تكفل ذلك.

في حين وجه بعضهم انتقادات للرقابة على دستورية القوانين ويمكن إجمالها في النقاط التالية:-

أ . إن مبدأ الرقابة قد يؤدي إلى الخلط بين أعمال السلطات واختصاصاتها من حيث أنه يعترض مبدأ الفصل بين السلطات فإذا كانت الرقابة مناطة بالسلطة القضائية فإن عمل السلطة القضائية يتعدى كونها سلطة تتولى تطبيق القانون إلى التدخل في عملية إصدار القوانين فتكون قد اعتدت على اختصاص السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي[1].

ب .يؤدي الأخذ بمبدأ الرقابة إلى جعل هيئة الرقابة هي الهيئة الوحيدة العليا في الدولة المختصة بتقرير القوانين, فلها الحق بإلغاء أي قانون ترى أنه يمثل خرقاً.

ج . إن إصدار القانون بموافقة رئيس الدولة يتضمن الاعتراف بضرورة توافر كافة الشروط الشكلية والموضوعية في ذلك القانون وبذلك لا يجوز لأي هيئة أن تنازع في ثبوت هذه الصفة للقانون.

د . يردد القضاء في أحكامه وبعض الفقه قول الفيلسوف جان جاك روسو: (إن القانون ما هو إلا مظهر إرادة الأمة ولا يمكن أن يوجد رقيب على هذه الإرادة سوى ضمير ممثلي الأمة ومسؤولياتهم الأدبية) [2].

وفي رأي الباحث فإن هذه الانتقادات محل انتقاد ولا مسوغ لها وأن المصلحة أو الغاية من الرقابة هي أكبر من مجرد الانتقاد حيث يتضح ذلك جلياً من خلال مناقشة هذه الانتقادات والرد عليها.

الانتقاد الأول:-

يشير الانتقاد الاول إلى تعارض الرقابة مع مبدأ الفصل بين السلطات، نقول:- إن السلطة القضائية عندما تمارس الرقابة إنها تطبق القانون (الدستور الذي يكون نص على هذا الاختصاص)

---

(1)د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص153
(2)د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص154

وهي لا تقوم باستبدال قانون من تلقاء نفسها ولا تقوم بإصدار غيره فهي بذلك لا تعترض مبدأ الفصل بين السلطات.

الانتقاد الثاني :-

والذي يتضمن نشوء هيئة عليا نقول :- إن الدستور هو الذي أوجدها وتكون تشكلت وتعمل بموجبه فيبقى الدستور هو الأسمى .وهذه الهيئة تعمل من أجل حماية الدستور و تنشا ضمن إطار قانوني يحدده الدستور .

الانتقاد الثالث :-

والمتضمن أن الرقابة تناقض رأي رئيس الدولة نقول : إن رؤساء الدول محكومون بالدستور والدستور محكوم بالأيديولوجية التي تسير عليها الدول لذلك لا بد أن تتوافق شهادة رئيس الدولة مع الدستور.

الانتقاد الرابع :-

والمتضمن أن القانون مظهر إرادة الأمة نقول :- أن الرقابة لا تتعارض مع إرادة الأمة بل تحفظها متناسقة مع إرادة الأمة العليا (الدستور).كما أن القانون كلما كان يضمن الحقوق والحريات فإن الأمة ستجله وتحترمه, فهو الذي يحمي إرادتها وديموقراطيتها .

الفرع الثاني:مبدأ سمو الدستور

يقصد بمبدأ سمو الدستور أن تحتل القواعد الدستورية المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة[1] واعتباره (الدستور) القانون الأعلى في الدولة الذي لا يعلوه قانون آخر حيث أصبح السمو في العصر الحديث مبدأً مسلماً به سواءً نصت عليه الدساتير أو لم تنص[2] .

ووفقاً لمبدأ سمو الدستور تحتل القواعد الدستورية رأس الهرم في التشريعات وروح جميع القوانين ولذلك نجد فيه أهم القواعد الأساسية والضرورية لحياة وديمومة استمرار الدولة واستقرارها كما أن الدستور في سموه يؤصل ويحفظ الحقوق للإنسان إذ إن عموم الناس تتولد لديهم معرفة بحقوقهم المكفولة بموجب الدستور .

---

(1)علي الدباس، علي ابو زيد ، مرجع سابق ، ص 86

(2)أ.د. نعمان احمد الخطيب ، مباديء القانون الدستوري، جامعة مؤته، الكرك، 1993،ص 92

إن مبدأ سمو الدستور لا يمكن أن يظهر إلى الوجود إذا لم تلتزم كافة السلطات في الدولة بأحكامه ولم تخالفها فالرقابة تمثل الضمانة التي تكفل احترام القواعد الدستورية فلا بد منها لتمارس دورها على أعمال السلطات لتسير وفق الحدود التي قيدت الدستور بها[1].

و يسمو الدستور في جانبين:

1. السمو الموضوعي:-

ففي هذا الجانب يكون السمو والعلو للدستور بسبب موضوع ومضمون القواعد الدستورية إذ إنها تتناول مقومات وأساس الدولة فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم والسلطات العامة وتحديد اختصاصها في ما بينها وكذلك في علاقاتها مع الأفراد وكذلك تبين الحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم مع ضمانات المحافظة على هذه الحقوق والحريات[2].

جميع الدساتير سواءً أكانت مكتوبة أم عرفية جامدة أم مرنة يتوافر فيها السمو الموضوعي للأسباب التالية :-

(أ) إن الدستور هو الذي يبين النظام القانوني والأساسي للدولة ومدى اتصاله بأيديولوجية معينة ترسم له الإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

(ب) إن الدستور هو الذي ينشئ السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصها ووظائفها التي يجب أن تقوم بها ولا يجوز لها أن تتعداها.

2. السمو الشكلي :-

ويعني أن الإجراءات والشروط الواجب توافرها لإنشاء الدستور أو إجراءات تعديله هي التي تعطي الدستور سموه أي أن السمو يتعلق بالشكل والإجراءات التي تمر بها القاعدة الدستورية من حيث أنها تحتاج إلى خصوصية تختلف عن إجراءات صدور وتعديل باقي التشريعات فالسمو الشكلي لا يتحقق في جميع أنواع الدساتير لكنه يقتصر على الدساتير الجامدة المكتوبة[3].

وتتمثل أهمية السمو الشكلي للدستور بأنه يعطي ثباتاً للقواعد الواردة فيه ويحفظها من سهولة التغيير أو الإلغاء وضمانه للحقوق التي تحملها تلك القواعد.

وللحفاظ على مبدأ سمو الدستور لا بد من الرقابة على دستورية القوانين فهي تضمن علو الدستور وعدم معارضته من التشريعات الأخرى.

---

(1)هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ،ص 356

(2) علي الدباس ، علي ابو زيد ، مرجع سابق ، ص 86

(3)د.نعمان احمد الخطيب، مباديء القانون الدستوري، مرجع سابق، ص533.

إن مبدأ سمو الدستور لا ينتج أثره ما لم يكن هناك وسائل تكفل احترامه بتنظيم الرقابة على دستورية القوانين ولا يمكن تنظيم هذه الرقابة ما لم يتحقق للدستور السمو الشكلي إلى جانب السمو الموضوعي[(1)].

إن عدم وجود الرقابة على دستورية القوانين قد يؤدي إلى صدور تشريعات مخالفة للدستور الذي يتضمن الأساسات التي تكفل الحقوق والحريات وكذلك من ناحية أخرى قد نجد تشريعات مخالفة قد تسري في مفعولها وتطبق على الأفراد عندها يكون هناك انتهاك للحقوق والحريات كما أن عدم وجوده سيظهر إشكالات في النظام القانوني وتنازع بين السلطات واختصاصاتها وكيفية القيام بأعمالها وإجراءاتها وقراراتها دون أن يتوافر مرجع لحل مثل هذه الإشكاليات وتصويبها.

وهنا يقصد بالمخالفة (القانون المخالف للدستور) المخالفة المادية؛ لأن القانون إذا خالف أو لم يستوف شروطه الشكلية لا نكون أمام قانون ابتداء ، ويتعين على القاضي الامتناع عن تطبيق القانون ،إذاً نقصد بالرقابة على دستورية القوانين القوانين المستوفية الشروط[(2)].

الفرع الثالث : أشكال الرقابة على دستورية القوانين

اختلفت الأنظمة الدستورية في تحديد الجهة التي يحق لها الحكم ببطلان قانون ما جاء مخالفاً للدستور ، وماهية الإجراءات التي تتخذ في ذلك ، واتبعت الأنظمة في ذلك نظامين رئيسين للرقابة على دستورية القوانين ، الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

اولاً : الرقابة السياسية

قبل الخوض في الرقابة القضائية وطرق ممارستها لا بد من الإشارة ولو بشيء من الإيجاز إلى مفهوم الرقابة السياسية وكيفية ممارستها إذ يمكن تعريفها بأنها رقابة وقائية تسبق صدور القانون تناط بهيئة سياسية محددة مهمتها التحقق من مطابقة القانون لأحكام الدستور[(3)].

أما عن سبب تسميتها بالرقابة السياسية هو أن عملية الرقابة تقوم بها هيئة ذات صبغة سياسية أي أنها سميت بذلك بسبب الجهة التي تتولاها والتي غالباً ما تتم عند المنبع أي أنها تتم عند مهد القوانين وبالتالي فإنها تمنع صدور القوانين غير المطابقة لأحكام الدستور) [(4)].

---

(1) د. عبد الكريم علوان , النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،مطابع الأردن،ط1،عمان،2001، صفحة 308

(2)د.نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ، ص 547

(3)د.عادل الحياري ، مرجع سابق، مطابع عبده غانم1972،ص 228

(4)محمدهلالات ، مرجع سابق ، ص 131

إن الرقابة السياسية تشكل ضمانة سابقة لحقوق الإنسان وحرياته كونها تعمل في المرحلة التي تسبق صدور القانون فهي تكفل عدم صدوره غير مطابق لأحكام الدستور ومن أهم الدول التي أخذت بهذا الشكل من الرقابة فرنسا من خلال المجلس الدستوري وبلغاريا من خلال دستور سنة 1947 والصين الشعبية من خلال دستور سنة 1924[1].

كما أن مبدأ ممارسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين واحد باختلاف أشكاله أو اختلاف تسمياته من دولة إلى أخرى لذلك سنقوم بعرض الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا من خلال دراسة المجلس الدستوري فيها والذي يوضح هذه الكيفية.

تشكيل المجلس الدستوري:-

وفقاً للمادة (56) من الدستور الفرنسي سنة 1958م يتشكل المجلس من رؤوساء الجمهورية السابقين أعضاء بحكم القانون ومدى الحياة وتسعة أعضاء آخرين يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ ويجري تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات في حين يختار رئيس الجمهورية رئيس المجلس من بين أعضاء المجلس و له صوت مرجح عند تساوي الأصوات.

اختصاص المجلس :-

يتولى المجلس مهمة فحص دستورية القوانين والمعاهدات والنظر في المنازعات الخاضعة للانتخابات البرلمانية وانتخاب رئيس الجمهورية والاستفتاءات الشعبية كما يقوم بدور غير قضائي في بعض الحالات الاستثنائية[2].

كيفية ممارسة المجلس للرقابة :-

يقوم المجلس بممارسة الرقابة وفقاً لصورتين :-

1. رقابة وجوبية وتكون على القوانين الأساسية واللوائح الخاصة بالمجالس البرلمانية وقوانين العضوية حيث يجب أن تعرض على المجلس الدستوري بعد التصويت عليها وقبل تطبيقها
2. رقابة جوازيه تتعلق بالقوانين العادية ويكون عرضها على المجلس من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيسي كل من مجلسي البرلمان.

(1)د.نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ،ص 549
(2)د.ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية،القاهرة،1971،ص128

ووفقاً لصورتي الرقابة الوجوبية والجوازية على المجلس أن يقوم بإبداء رأيه خلال مدة أقصاها شهر وللحكومة في حالة الاستعجال أن تطلب تقصير هذه المدة إلى ثمانية أيام.

و تعد قرارات المجلس في صورتي الرقابة الوجوبية والجوازية قطعية وغير قابلة للطعن وملزمة لجميع السلطات العامة.

1. مزايا الرقابة السياسية

(أ) أسلوب وقائي يمنع ابتداءً صدور أي قانون مخالف للدستور إذ يجنب من الآثار السلبية لهذا القانون ويوفر الوقت والجهد .

(ب) الصبغة السياسية للهيئة الرقابية تعطيها قدرة في التأثير على السلطة التشريعية فتنحى الأخيرة منحى أحكام الدستور تلقائياً[1].

(ج) إنه أسلوب سهل التطبيق فهناك الهيئة المشكلة ابتداءً والمتخصصة فقط بممارسة الرقابة وتتولاها مباشرةً وقبل سريان القانون موضوع الرقابة [2].

2. الانتقادات التي وجهت إلى الرقابة السياسية

وبالرغم مما تميزت به الرقابة السياسية من مميزات أهمها قدرة الهيئة الرقابية على التأثير على السلطة التشريعية إضافة إلى كونها رقابة وقائية تمنع صدور أي قانون مخالف للدستور فقد تعرضت الرقابة السياسية إلى العديد من الانتقادات أهمها أنها قد لا تحقق الغرض المطلوب منها وهو الحفاظ على الدستور لأن هذا العمل يحتاج إلى إتقان وخبرة قانونية حيث أن ذلك لا يتوفر لهيئات الرقابة ذات الصبغة السياسية وان كانت لها آثار جيدة فإنها لاتكفي كون القائمين عليها لا تتوافر فيهم المعرفة والخبرة القانونية المطلوبة للقيام بواجبها أو إتقان عملها فهي لا تتناسب تناسباً تاماً مع سمو الدستور كما أن التأثيرات السياسية والحزبية تظهر؛ لأن هذه الهيئة تتأثر حزبياً وسياسياً وفقاً لمصالحها وتياراتها فهي شبيهة لذلك بالسلطة التشريعية فسيكون تحقيق الغاية من الرقابة أمراً غير متوفر[3].

و بالنظر إلى طريقة تشكيل الهيئة أياً كانت ستكون هيئة غير مستقلة ولا تتوافر لها الحرية و الاستقلالية المطلوبة لتحقيق غايتها إطلاقا فإذا كانت تشكل عن طريق السلطة التشريعية

---

(1)أ.د نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق،ص 551

(2)علي الدباس ، علي أبو زيد، مرجع سابق ، ص88

(3)أ.د نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ،ص 552

(البرلمان) تكون متناغمة مع السلطة التشريعية تبعاً لأصلها وإذا كان التشكيل عن طريق السلطة التنفيذية لن يتحقق الاستقرار السياسي وسيكون بسبب هذه الهيئة نزاع مستمر بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إضافة إلى تنفذ زائد للسلطة التشريعية لأنها من قام بالتعيين لهذه الهيئة وإذا كان التشكيل عن طريق الشعب بانتخاب مباشر لهيئة الرقابة يتولد لها نفوذ كبير يتجاوز جميع السلطات.

كما أنه وبأي طريقة يتم تشكيل هذه الهيئة لن يحقق الغرض المطلوب ولن يتحقق لها الحرية والاستقلالية المطلوبة لتحقيق غايتها منها ولن يتحقق الاستقرار السياسي والقانوني للدولة.

كما أن حجية وقطعية قرارات هيئة الرقابة السياسية وعدم قابليتها للطعن يحرم الأفراد من حقهم بالطعن في القرارات التي تمس حقوقهم وحرياتهم .

ونلاحظ أن عدم اختصاص الهيئة بالرقابة على دستورية جميع القوانين يجعل من دورها الرقابي ناقصاً وضعيفاً وما يدل على ذلك بالوضع الحالي في فرنسا في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية للاستفتاء الشعبي بموجب المادة (11) من الدستور لا تدخل ضمن اختصاص المجلس الدستوري للرقابة على دستورية القوانين[1]

.

ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

نظراً للانتقادات التي ساقها الفقهاء للرقابة السياسية اتجه الفقه الدستوري إلى الرقابة القضائية كملاذ لضمان دستورية القوانين ، نظراً لما تتصف به هذه الرقابة من الحيادية والاستقلالية وعدم تأثر أعضائها بالأهواء السياسية والتكوين القانوني الذي يؤهلهم لممارسة دورهم على أكمل وجه.

فالرقابة على دستورية القوانين مسألة قانونية تتعلق بحل التنازع بين قاعدتين قانونيتين تتبوأ إحداهما مركز الصدارة في سلم القواعد القانونية مما يتطلب بمن يتولاها أن تتوافر فيه الكفاية والخبرة القانونية فالمنطق يقضي أن تتولاها هيئة قضائية [2]. لاعتبارات الحيادية والاستقلالية والبعد عن التيارات الفكرية السياسية والحزبية إضافة إلى تغليب الطابع القانوني على الطابع السياسي.

1. طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

نظراً لما امتازت به الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن غيرها أخذت كثيرمن الدول بهذا النوع من الرقابة إلا أن هناك أساليب وطرقاً مختلفة في تطبيق هذه الرقابة ولكن جميعها تصب في أسلوبين رئيسين وهما:-

---

(1)د.هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 363
(2)د.هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 364

(أ). الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء):

مضمون هذه الطريقة قيام الشخص المتضرر برفع دعوى أمام محكمة مختصة يطلب فيها إلغاء القانون كونه يرى أن هذا القانون مخالف للدستور ولا يشترط بذلك تطبيق القانون عليه بل أن مجرد صدوره يكفي لرفع هذه الدعوى.

فهي رقابة مركزية يحددها الدستور لجهة معينة (محكمة مختصة) وينص الدستور على ذلك صراحةً[1]أما الدعوى فهي دعوى موضوعية موجهة للقانون وليست شخصية وتتضمن صدور قانون وأن يكون لرافعها مصلحة، أما أحكام المحكمة فتكون مطلقة وتسري على الكافة دون استثناء وتتمتع بنفس القوة التي يتمتع بها التشريع العادي ولا يجوز أن يثار موضوع الدعوى من جديد أمام أي محكمة أخرى في المستقبل.

وتتحقق هذه الرقابة بأحد الأسلوبين:

أ . المحكمة العليا :- حيث تكون صاحبة الاختصاص على دستورية القوانين في هذه الحالة ينص الدستور بأن الرقابة على دستورية القوانين تكون إلى المحكمة العليا في الدولة كمحكمة النقض مثلاً فبالإضافة إلى اختصاصها العادي تختص بالنظر إلى دستورية القوانين ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريق دستور الاتحاد السويسري الحالي والذي يجعل للمحكمة الاتحادية العليا وحدها الحق في أن تبطل القوانين المخالفة للدستور الاتحادي أو دساتير الولايات وكذلك دستور كولومبيا عام 1886 والدستور الصومالي عام 1960 [2].

ب . المحكمة الدستورية:- حيث تكون محكمة واحدة مختصة وصاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين حيث تمارس اختصاصها بموجب الدستور الذي ينشئها لغرض الرقابة فقط (هيئة قضائية خاصة ينشئها الدستور ويحدد صلاحياتها ويضمن بقاءها واستقلالها أي استقلال أعضائها) [3].

وفي غالبية الدول أنيطت الرقابة بهيئة قضائية سميت في غالب الأحيان بالمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية وهي عبارة عن هيئة تنحصر مهمتها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين بجانب بعض الصلاحيات ذات الاتصال الوثيق بأسس الدولة الصحيحة ومن الدول التي نظمت الرقابة على هذا النسق الدستور الإسباني عام 1930م حيث أنشأ محكمة خاصة سميت محكمة الضمانات

---

(1)عادل الحياري ، مرجع سابق،ص24
(2)د.ثروت بديوي،مرجع سابق ، ص 136
(3)د.أدمون رباط، مرجع سابق،ص 490

الدستورية تتألف هذه المحكمة من ثلاثة أعضاء يعينهم البرلمان ورئيس ديوان المحاسبة ومن نائب عن كل منطقة انتخابية في إسبانيا ومن عضوين تنتخبهم نقابة المحامين ومن أربعة أساتذة من كليات القانون يتم اختيارهم من كليات القانون نفسها وبالنسبة للحق في الطعن أمامها يكون حقاً لأي شخص حتى لو لم يلحق به ضرر من القانون المطعون بدستوريته أمامها[1].

من الدول التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور الايطالي الحالي عام 1947م والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية عام 1949م ودستور جمهورية مصر العربية المعدل عام 1980م ودستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1973م [2].

(ب) الرقابة عن طريق الدفع الفرعي (رقابة الامتناع)

تتحقق الرقابة وفقاً لهذا الأسلوب بامتناع القاضي عن تطبيق حكم القانون المخالف للدستور في القضية المنظورة لديه ؛ أي عملياً يقوم صاحب المصلحة بالدفع بعدم دستورية القانون الواجب التطبيق أثناء نظر الدعوى القضائية ، أي أنه لا يذهب إلى المحكمة المختصة إنما ينتظر إلى أن يراد تطبيق القانون عليه عندها يقوم بالطعن(الدفع) بعدم دستوريته ويكون دور القاضي بإصدار قراره بالامتناع عن تطبيق القانون المطعون به إذا ثبت عدم دستورية ذلك القانون[3].

تمتاز هذه الطريقة من الرقابة عن الرقابة بواسطة الدعوى الأصلية بأنها لا تحتاج إلى نص صريح في الدستور على محكمة مختصة حيث أنها ممنوحة لكل المحاكم على اختلاف درجاتها فهي طريقة سهلة وغير معقدة بالنسبة إلى أطراف أي نزاع يكون بمقدورهم الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه.

وهي رقابة أقل أثراً بالنسبة للحساسية التي تحدثها الدعوى الأصلية بين المشرع والقضاء فهي لا تلغي القانون المخالف إنما تمتنع فقط عن تطبيقه في دعوى معينة ويبقى القانون نافذاً وحجية قرارها نسبية تقتصر على أطراف النزاع و الدعوى ولا يمتد الأثر إلى غير المتداعين فهي رقابة لا مركزية .

---

(1)د.عادل الحياري، مرجع سابق، ص 254

(2)أ.د نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ،ص 559

(3)د. عادل صبحي حميدات ، رسالة ماجستير ، رقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن ص 18

2- تقييم الرقابة القضائية

مزايا الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

- إن جل المهمة و موضوعها يتطلب أن تكون الهيئة صاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين هيئة قضائية حيث أن ذلك يضمن ويكفل الحرية للأفراد ويمكنهم من ممارسة حقهم بالطعن والدفاع, فالقضاء وحده هو الذي يوفر هذه الميزة على غيرها وهو من يمتلك الخبرة القانونية اللازمة للاطلاع بالرقابة .

- يمثل هذا الشكل من الرقابة ضمانة بالغة الأهمية للحقوق والحريات العامة فبفضله يوفر حماية لمبدأ الشرعية وسيادة القانون وخضوع جميع سلطات الدولة للقانون فتدخل الدولة الحديثة في كافة مجالات الحياة إذا لم يكن ضمن إطار الشرعية وسيادة القانون فإن هذا التدخل سيؤدي إلى اعتداء السلطات على الحقوق والحريات دونما وجود ما يحد من تلك الانتهاكات(1).
- إن الهيئة القضائية التي تتولى الرقابة تتوافر لها الاستقلالية و الخبرة القانونية اللازمة والبعد عن تأثير السلطات والتيارات السياسية والفئويات(2).

الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية على دستورية القوانين

يمكن إجمال الانتقادات التي تعرضت لها الرقابة القضائية بأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وتؤدي إلى حكم القضاء وتعديه على السلطات الأخرى وأنها تتعارض مع شهادة رئيس الدولة على صدور القوانين كونه لايصدر إلا بتصديقه.

ويرى الباحث أن الرقابة بهذا الشكل تعد إعمالاً حقيقياً لمبدأ الفصل بين السلطات فالقاضي يطبق القانون ولا يشرع ، والقضاء يمارس سلطته المستقلة المكفولة في الدستور أما أنه يعارض شهادة رئيس الدولة فتصديق الأخير لا يعني أن هذا القانون لا ينطوي على مخالفة الدستور فهو يصادق على تشريع لم يضعه بيده .كما أن الرقابة القضائية تحقق ضمانة كافية لحقوق الإنسان وحرياته .

---

(1)د.عادل صبحي حميدات، مرجع سابق ، ص 6

(2)د.محمد حسين عبد العال ، القانون الدستوري، دار النهضةالعربيه، القاهرة ،1975،ص153

الفرع الرابع: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأردن

إن الدستور الأردني لم ينص على الرقابة على دستورية القوانين حتى الآن مما يعني أنه لا يمكن تطبيق الرقابة السياسية أو الوقائية في الأردن لأن تطبيق هذا النوع من الرقابة يتطلب وجود هيئة سياسية لممارسة هذه الرقابة لا يمكن أن تنشأ أو تمارس رقابة دون أن ينص الدستور عليها[1].

عند الحديث عن الرقابة على دستورية القوانين في الأردن يكون موجّهاً إلى الرقابة القضائية مستثنى منه الرقابة السياسية وكذلك الرقابة بواسطة الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء) لأن الدستور الأردني لم ينص على الرقابة على دستورية القوانين[2].

ونلاحظ بأن الدستور الأردني لم يعط للقضاء حق الرقابة على دستورية القوانين لكنه لم يمنعها من هذا الحق ولمعرفة ذلك نستعرض موقف القضاء العادي ثم موقف محكمة العدل العليا التي هي المحكمة الإدارية الوحيدة في الأردن.

1. موقف القضاء العادي من الرقابة على دستورية القوانين(المحاكم النظامية والدينية والخاصة)

لقد مر القضاء العادي الأردني في أخذه بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين بالمراحل التالية :-

المرحلة الأولـــــــى :-

أنكر القضاء العادي حقه في الرقابة على دستورية القوانين تماشياً مع مبدأ سلامة التشريع الذي استوفى شروطه الشكلية والدستورية فنظر القضاء إلى أن واجبه يقتصر على تطبيق هذا التشريع السليم في هذه المرحلة وهذا ما أقرته محكمة استئناف القدس في القضية رقم 53/312 بقولها: "نرى من خلال هذه القضية وبصدد المادة المذكورة من قانون تنظيم الإدارة العرفية رقم 48 لسنة 1949م التي تضمنت الإقرار بشرعية جميع القوانين والأنظمة والأوامر التي أصدرها جلالة الملك والحاكم العسكري والحاكم الإداري وعليه فمحكمة الاستئناف ليس من حقها مناقشة دستورية القوانين" [3].

وباستقراء العبارات التي تضمنها قرار المحكمة يتبين لنا أنها ترفض التعرض لشرعية القوانين والأنظمة والأوامر العسكرية أو البحث في دستوريتها ، لمجرد إقرارها من مجلس الأمة وتصديق الملك عليها . أي أنها لا تستند إلى استيفائها للإجراءات الشكلية فقط. مع العلم بأن استكمال هذه الإجراءات أمر لابد منه وإلا فلا وجود لمثل هذه التشريعات أصلا، وبهذا التبرير تغفل المحكمة النظر

---

(1)د. عادل صبحي حميدات ، مرجع سابق ، ص 18
(2)محمد هلالات ، مرجع سابق، ص 134
(3)د.عادل الحياري ، مرجع سابق ، ص30

في مضمون القانون وفحوى التشريع ، مع أن فحص ما اشتمل عليه القانون من أحكام والتأكد من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور ، هو جوهر الرقابة القضائية على دستورية التشريع أو القانون.

إذاً لم تعمل محكمة الاستئناف بنص المادة 27 من الدستور الأردني الذي ينص على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفقاً للقانون و باسم جلالة الملك.

المرحلة الثانيـــة :-

في العام 1958م عادت المحاكم النظامية عن المبدأ السابق وعلى رأسها محكمة التمييز وأعطت لنفسها الحق في ممارسة مهمة الرقابة وصلاحية التحقق من دستورية القوانين المطلوب تطبيقها على النزاع المعروض ففي القضية رقم 58/74 قررت محكمة التمييز أن للمحاكم مهمة الرقابة وصلاحية التحقق من دستورية القوانين.حيث قررت (و بعد التدقيق نجد أن الدستور الذي هو المصدر القانوني لسلطات الدولة قد وزع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية و التنفيذية وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل بقانون يصدر عن السلطة التشريعية وبعضها الآخر بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية) [(1)].

بعد ذلك اعتادت أحكام المحاكم النظامية على الأخذ بمبدأ الرقابة خاصةً محكمة التمييز التي أظهرت الرقابة على دستورية القوانين في الأردن بطريقة الامتناع, أما باقي المحاكم الأردنية فقد باشرت الرقابة في حالات نادرة فقد قررت محكمة بداية عمان في القضية رقم (77/11) عدم دستورية المادة العاشرة من قانون الأحداث رقم (23)لسنة 1968م حيث خلصت بأن المادة المذكورة تخالف أحكام المادة (2/101) من الدستور وقررت على أساس ذلك إجراء المحاكمة علناً دون الأخذ بمنطوق المادة العاشرة من قانون الإحداث استناداً لعدم دستوريتها[(2)].

كذلك في عام 1993 أصدرت محكمة صلح جزاء عمان قراراً يقضي بعدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة (389) من قانون العقوبات، لأنها تخالف المادة السابعة من الدستور حيث ورد في المادة (389) عقوبات مايلي : كل من وجد متجولاً في أي ملك أو على مقربة منه أو في طريق أو شارع عام أو في مكان كان لهما أو في كل مكان عام أخر في وقت وظروف يستنتج منها أنه موجود لغاية غير مشروعة أو غير لائقة يعاقب في المرة الأولى مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.

---

(1)د.نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ،ص581

(2)د.خالد الزعبي " الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن " بحث منشور في مجلة مؤته للبحوث والدراسات ، المجلد الحادي عشر العدد الأول 1996م ص 46

نتوقف عند هذا القرار ونسلط الضوء على انطوائه على حماية الحرية الشخصية المنصوص عليها في الدستور ويستدل به على الغاية من الرقابة على دستورية القوانين ضمانة من ضمانات حقــوق الإنسان.

2 . محكمة العدل العليا الأردنية وموقفها من الرقابة على دستورية القوانين:

أُنشئت محكمة العدل العليا الأردنية التي تمثل القضاء الإداري في الأردن استناداً إلى المادة 100 من دستور عام 1952م حيث نصت: " تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا .

ظلت محكمة العدل العليا مدمجة مع محكمة التمييز منذ تشكيلها بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952م إلى أن صدر قانونها رقم 11 لسنة 1989م وفي عام 1992م صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 الذي حل محل القانون السابق وسأقوم ببيان اختصاصاتها ودورها في الإصلاح الإداري في نهاية هذه الدراسة أما عن دور هذه المحكمة في الرقابة علـــى دســـتورية القوانين فقد مر بعدة مراحل نوجزها بمايلي :-

المرحلة الأولى :-

مرحلة سلبية رفضت المحكمة بسط رقابتها على دستورية القوانين متفقة مع موقف محكمة التمييز من عام 1952م إلى عام 1989م والسبب هو وحدة الجهاز القضائي لهما[1]. إذ مرت محمكة العدل العليا بمرحلة إنكار حقها في الرقابة حيث قالت عندما أثيرت أمامهـــا مـــشكلة الرقابـــة علـــى دستورية القوانين في قانون تشكيل المحاكم النظامية وإن كان يحق لها أن تبطل قراراً صدر بموجب قانون مخالف للدستور فأنكرت المحكمة على نفسها حق التحقق من دستورية القوانين.

تعرضت محكمة العدل العليا لموضوع دستورية القـــوانين لأول مـــرة فـــي القـــضية رقـــم 51/6عندما دفع بمخالفة قانون العقوبات المؤقت للدستور؛ لأنه يرتب أثراً رجعياً بفرضـــه عقوبـــات على أفعال ارتكبت قبل صدوره، حيث قررت:

إن صلاحية هذه المحكمة بصفتها محكمة عدل عليا قد حددت في الفقرة (3) من المـــادة (11) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 71 لسنة 1951، فهذه الفقرة لم تخول محكمة العدل العليا حق مناقشة دستورية القوانين سواء أكانت قوانين مؤقتة أم غير مؤقتة ولهذا لاتبقى ثمة فائدة عملية من أن

(1)د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق،ص579

تبحث المحكمة فيما إذا كان القانون رقم 60لسنة 1951 الذي حوكم المستدعي بموجبه مخالفاً لأحكام الدستور أم لا [1].

ويمكن توجيه النقد لهذا الحكم فقد استندت المحكمة في تبرير رفضها لرقابة دستورية القوانين إلى قانون تشكيل المحاكم النظامية وأنه لم ينص على اختصاصها بذلك ، فلماذا لم تستند هذه المحكمة إلى موقف القضاء المقارن الذي خول لنفسه حق مناقشة دستورية القوانين ؟ ألم يكن بإمكانها الاحتجاج بمبدأ سمو الدستور ؟ أليس بمقدورها أن تفصل في هذا الموضوع استناداً إلى وظيفة القضاء وحقه في المفاضلة بين قانونين متعارضين إعمالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية ؟.

وقد عادت هذه المحكمة لتأكيد موقفها السلبي في القضية رقم 63/41 بمناسبة طعن تقدمت به إحدى الشركات تأسيسا على مخالفة القانون المؤقت رقم 13 لسنة 1963 لنص المادة (94) من الدستور بقولها[2] بالرجوع إلى الدستور نجد أن المادة 94 منه تنص على انه : عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلٍ ، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابيرٍ ضرورية غير قابلة للتأجيل ، شريطة أن لا تخالف أحكام الدستور .

من هذا النص يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلٍ يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة ، وظيفة التشريع.

إن هذه المادة قد اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة عليها ، الأمر الذي يدل على أن هذا المجلس هو وحده المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر ، أي : الشرعية والملاءمة ، وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور.

وبتحليل عبارات هذا الحكم نلمس وللأسف أن المحكمة قد غالت في موقفها السلبي وفي تخليها عن ممارسة دورها ووظيفتها في هذا المجال ويمكننا إبداء الملاحظات التالية:

1. إن قول المحكمة " بأن مجلس الأمة وحده هو المختص بمراقبة هذه القوانين من جميع النواحي"، هو قول تنقصه الدقة ويفتقر إلى الصواب ، فالرقابة البرلمانية لا تكفي وحدها كما أنها لا تنفي الرقابة القضائية ، إذ إن لكل من الرقابيتين طبيعتها ومجالها الخاص به.

ويعلق أستاذنا الدكتور محمود حافظ على ذلك [3]: ينص الدستور الأردني على رقابة مجلس الأمة بتقريره ضرورة عرض القوانين المؤقتة عليه للبت في شأنها وتقرير مصيرها ، ولكن رقابة مجلس

---

(1) مجلة نقابة المحاميين الاردنيين، السنة الأولى،1953، العدد 7 ، ص 335.

(2) مجلة نقابة المحاميين ، السنة 11-1963، العدد (4) ،ص 272.

(3) د محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، مطبعة الجامعة الأردنية،عمان ، 1987، ص 134.

الأمة وحدها لاتكفي لضمان التزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور، لأن هذه الرقابة متسمة بطـابع سياسي، لذلك يجب أن تخضع القوانين المؤقتة لرقابة القضاء.

2. لم تكتف المحكمة بتقرير عدم اختصاصها وحدها بالرقابة على دستورية القوانين ، بل ذهبت إلى تعميم هذا الحكم ، وإلى الاحتجاج بأن الدستور قد استبعد هذه الرقابة بصورة عامة بقولهـا: " وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور".

ونتساءل أين النص الدستوري الذي استبعد رقابة القضاء وحظر عليه القيام بهذه المهمة؟ كل مـا في الأمر أن الدستور الأردني قد صمت عن ذكر أي نص يتعلق بهذا الموضوع ، فلم يمنح القضاء ولم يمنعه من القيام بهذا الواجب.

3 . إن المحكمة التي أصدرت هذا الحكم هي نفسها محكمة التمييز ولكنها تنظر الدعاوي الإداريـة بصفتها محكمة عدل عليا وقد سبق لمحكمة التمييز الإقرار بحقها في رقابة دسـتورية التـشريعات القوانين والأنظمة في حكمها رقم 58/74 الصادر سنة 1958 الذي سبق الإشارة إليه مما يـستدعي القول بتناقض أحكامها لا لشيء إلا لتغير صفتها ، أي الاسم الذي يطلق عليها.

المرحلة الثانية:

مرحلة إيجابية تمثلت بعدول المحكمة عن موقفها السابق والإقرار بحقها في الرقابـة علـى دستورية القوانين والتشريعات سواءً كانت قوانين مؤقتة أو عادية أو التشريعات العرفية فقد قالت في القضية رقم (67/44) من الواضح أن تشريعاً يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لـنص الدستور أو روحه فإن على المحكمة أن لا تطبقه في ما يعرض عليها من قضايا [(1)].

وهذا موقف يثنى عليه كونه يمثل تطوراً في جانب الرقابة وكذلك يمثل وجود ضمانة للحقوق والحريات وكذلك استجابة المشرع الأردني لدعوات الفقه لإصدار قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الذي نص على اختصاصها في الطعون التي يقدمها أي متضرر لإلغـاء أي قـرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور (المادة 9/أ/6 من ذلك القانون)

ويفسر هذا النص بجواز الطعن بعدم دستورية أي قانون عادي بطريق غير مباشر كما أجاز هذا القانون الطعن في القوانين المؤقتة بطريق مباشر أي بدعوى مبدئيه (الطعون التي يقـدمها اي متضرر بطلب وقف العمل بإحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور (المادة 9/أ/7 مـن القـانون المشار إليه).

(1) مجلة نقابة المحامين السنة 15/لسنة1967 العدد السادس صفحة 749

وعليه فإن طبيعة رقابة محكمة العدل العليا هنا هي رقابة امتناع بالنسبة للقانون المخالف للدستور وكذلك النظام المخالف للدستور أو القانون، إذ إن رقابة المحكمة لا تمتد إلى إلغاء النظام المخالف للقانون أو الدستور، أو إلغاء القانون المخالف للدستور، وإنما فقط تكتفي بإلغاء الإجراء أو القرار الذي يخالف الدستور ، أو القانون، ولا يستطيع أي شخص الطعن بعدم دستورية إجراء أو قرار معين إلا إذا تحقق شرط المصلحة في هذا الطعن من خلال الدعوى المرفوعة أمام المحكمة ، والمتضمن تضرر هذا الشخص من جراء قرار صدر بموجب قانون أو نظام غير دستوري ، ولا يمكن رفع دعوى أصلية بشأن عدم دستورية قانون ما لكي لا تهدر ضمانة مبدأ الفصل بين السلطات(1).

أما بالنسبة للقوانين المؤقتة التي ورد عليها النص في المادة (94) من الدستور الأردني فإنه وبموجب المادة 9/أ/7 من قانون محمكة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 فقد نصت على (الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للقانون أو الدستور) .

وعليه فان للمتضرر صاحب المصلحة حق الطعن في القوانين المؤقتة من أجل وقف تنفيذها ، إذا كانت مخالفة للدستور ، إذ إنه لايمكن رفع دعوى أصلية بشأن وقف تنفيذ القانون المؤقت المخالف للدستور كما أن حكم المحكمة بشأن ذلك لا يتعدى إلى إلغاء القانون المؤقت وإنما إلى وقف تنفيذه. ولعل الحكمة من ذلك لكي لا تتعدى المحكمة على سلطة غيرها احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل ضمانة حيوية من ضمانات حقوق الإنسان . وكون هذا القانون المؤقت سيعرض على السلطة التشريعية في أول جلسة تنعقد بها لإقراره أو تعديله أو رفضه وفقاً لما جاء بنص المادة 94 من الدستور.

وقد أثيرت أمام محكمة العدل العليا الأردنية قضية قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 97/27 الذي أصدرته الحكومة في فترة غياب السلطة التشريعية (البرلمان) وقد تصدت محكمة العدل العليا إلى هذا القانون بعد أن تقدم عدد من أصحاب الصحف بطلب إلى المحكمة يطلبون فيها إنصافهم من تصرفات الحكومة وقرار مجلس الوزراء المستند إلى القانون الآنف الذكر في إلغاء وتعليق بعض الصحف المحلية وقد أعطت الحكومة لنفسها مبرراً في إصدار مثل هذا القانون وإجراء تعليق بعض الصحف بموجبه وقررت المحكمة بتاريخ 98/1/26 في القضايا ذات الأرقام : 97/226 و 97/234 و97/352 (عدل عليا) إلغاء قرارات الحكومة بشأن هذا القانون الذي عدته غير دستوري لمخالفتها الصريحة لذلك.

---

(1)د محمد الغزوي، النظام السياسي الدستوري الأردني في الأردن ،1995،دار الثقافة،ص95.

وقد استندت المحكمة إلى عدة اعتبارات بشأن عدم دستورية هذا القانون والمتمثلة في رأينا بالعوامل التالية:-

(أ) لقد نص الدستور وفق المادة 15 على أن الصحافة والنشر حرتان بموجب الدستور .

(ب)كما نصت المادة 94 من الدستور على حق الحكومة (السلطة التنفيذية) إصدار أي قانون مؤقت وفق شروط معينة والمتمثلة بغياب السلطة التشريعية وأن يكون هنالك تدابير مهمة جداً تتطلب إجراءات الحكومة لاتحتمل من خلالها التأخير أو الاستدعاء إلى صرف نفقات مستعجلة.

(ج)ووفقاً لنص المادة 124 من الدستور فقد أعطي الحق للحكومة في حالة وجود طارئ استصدار قانون الدفاع وبموجبه توقف القوانين العادية.

لذلك نجد أن محكمة العدل العليا قد تعاملت مع هذا القانون والطعن به من قبل الأفراد المتضررين بكل شجاعة حيث قامت وفقاً للصلاحيات المخولة لها بموجب المادة 9/أ/6 و9/أ/7 من قانونها بإلغاء الإجراء الذي تم بموجب هذا القانون من قبل مجلس الوزراء بإلغاء وتعليق بعض الصحف مستندة إلى أن هذا الإجراء غير دستوري لأن القانون قد صدر بإجراءات غير دستورية والذي يجب أن يصدر بها القانون في ظل ظروف معينة وهي التي ذكرناها سابقا والمتعلقة بوجود تدابير لا تحتمل التأخير أو وجود صرف نفقات مستعجلة أو حتى وجود ظروف طارئة أو كوارث تجتاح البلاد حتى يتبرر هذا الأمر دستورياً إلى السلطة التنفيذية بإصدار قانون مؤقت في غياب السلطة التشريعية, والأمر المهم هنا أن المحكمة لا تستطيع إلغاء القانون أو إبطاله وإنما يتمثل دورها في إلغاء الإجراء أو وقف تنفيذ القانون غير الدستوري فقط.

إذاً نجد أن القضاء الأردني مارس الرقابة على دستورية القوانين بالرغم من عدم النص عليها من قبل المشرع الدستوري حيث مارسها بطريقة الدفع الفرعي (رقابة الامتناع) كما أن عدم النص على دستورية القوانين أو الهيئة المناطة بها الرقابة في الدستور يجبر على استخدام هذا النوع من الرقابة فإلى أن يصار إلى استحداث محكمة دستورية والتي نص عليها الميثاق الوطني الأردني فإن محكمة العدل العليا مستندة إلى ما تقرره من المبادئ القانونية العامة (الدستورية والإدارية) بشأن الرقابة على دستورية القوانين وإلى ماسبق واتخذته من مواقف جريئة وصائبة في العديد من قراراتها مستندةً إلى ماجاء في قانونها من جواز إبطال أي قرار أو إجراء مستند إلى قانون مخالف للدستور أو نظام مخالف للدستور وكذلك وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون والدستور . كما أن للمحاكم العادية دوراً كبيرا في هذا المجال باعتبارها بالنهاية صاحبة ولاية عامة في تطبيق مبدأ الشرعية وحماية الحقوق والحريات العامة وتوطيد مفهوم الدولة

القانونية وهذا يمثل موقف القضاء الأردني من ممارسة الرقابة علـــى دســتورية القــوانين(رقابــة امتناع).

إلا أنه وفي الآونة الأخيرة قد ازدادت الدعوات إلى إنشاء محكمة دســتورية باعتبارهــا هيئــة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة الأردنية حيث تكون أحكامها مكرسة للشرعية الدستورية في مختلف مجالاتها كافلة حقوق المــواطنين وحريــاتهم محددة معانيها ومراميها في إطار مفهوم أعم لحقوق الإنسان وهي حقوق تــصطبغ فــي تطورهــا الراهن بصفة دولية تتخطى الحدود الإقليمية على اختلافها وقد انقسم الفقه الدستوري إلى قــسمين: ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن مثل هذه الرقابة هي الحــارس علــى الــشرعية القانونيــة والمحافظة على الحدود الدستورية للسلطات وقد عزا بعضهم الحاجة إلى محكمة دســتوريه بــسبب ضعف الرقابة السياسية المتمثلة في البرلمان ، وعدم وجود كفاءات قانونية داخل المجلــس ونــدرة حالات التصدي للقوانين المخالفة للدستور ومن شأن إنشاء هذه المحكمة ضمان عدم تغول الــسلطة التنفيذية على بقية السلطات إضافة إلى تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص بين الأردنيين و يعارض جانب من الفقه هذه الفكرة على أساس أن الرقابة على دستورية القوانين تتعارض مع مبدأ الفــصل بــين السلطات ومع مبدأ سيادة مجلس الأمة في إطار التشريع وأنها قد تجر القاضي إلى حقــل الــسياسة وهو أمر مرفوض استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير المعاصرة[1].

وكما أسلفت سابقاً أن من المبادئ الدستورية المتفق عليها لدى الفقه والقضاء المقارن مبدأ سمو الدستور نظراً إلى علو قواعده وسيادتها على سائر القواعد القانونية الأخرى، ومرد ذلــك إلــى أن الدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة ويحدد اختــصاصاتها ويبــين حقــوق الأفــراد وحرياتهم وضماناتها.

لذا يقع على هذه السلطات واجب الالتزام بنصوص الدستور وأحكامه فيما يــصدر عنهــا مــن أعمال وإلا عدت أعمالها غير مشروعة فالمحاكم الدستورية هي الذراع القوي لمبدأ سمو الدســتور والضمانة الأكيدة لإعماله بأن تقوم المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية القوانين واللوائح كما أنهــا الوسيلة الفعالة لإنقاذ مبدأ المشروعية في نطاق الرقابة التي تجريها على مشروعية القوانين.

---

(1)أشرف احمد العدوان ، بحث بعنوان نحو إنشاء محكمة دستوريه أردنية، منشورات عداله.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية في قيامها بأداء وظيفتها تملك أن تنتقص من بعض حقوق الأفراد وحرياتهم وبذلك لا يمكن تركها دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها الأمر الذي يعرض تصرفاتها للبطلان وبذلك لابد من وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها وتمارس الرقابة في أغلب الدول بعدة طرق يضمن الأفراد من خلالها مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم وأهم هذه الطرق الرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

أما الرقابة السياسية فهي التي تتم عن طريق السلطة التشريعية (البرلمان) والرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة على نفسها والرقابة القضائية وهي الرقابة التي يقوم بها القضاء الإداري بحسب التنظيم القضائي لكل دولة.

وأفضل أنواع الرقابة هي الرقابة القضائية وذلك نظراً لما وجه للرقابة السياسية والإدارية من انتقادات أهمها أن الرقابة السياسية غير فعالة لعدم توافر الخبرة القانونية لدى أعضاء البرلمان وعدم نضج الوعي السياسي لدى أعضائه وكون دورها مقيداً بالإرادة الحزبية بحيث تتوافق إرادة البرلمان مع إرادة الحكومة لو صادف أنها من نفس الحزب وبذلك لا تتحقق الحماية الكافية للأفراد ضد تعسف الإدارة أما الرقابة الإدارية فلا تتصف بالتجرد والموضوعية وينقصها الحياد إذ من الممكن أن لا تعترف الإدارة بخطئها وكذلك لايجوز أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في آن واحد.

وبذلك فإن الرقابة القضائية تكون أكثر مدعاة للثقة لما يتحلى به رجال القضاء من الدراية والخبرة والمعرفة القانونية واستقلالهم في رقابتهم على أعمال الإدارة ومن المهم خضوع قرارات الإدارة وتصرفاتها كافة لرقابة القضاء ضماناً لاحترام حريات الأفراد سواء كان قضاءً عادياً أو إداريا .

وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى(بلجيكا ، اليونان ، مصر والعراق) وكان ظهور هذا النظام نتيجة للأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789م التي تقوم على أساس الفصل بين السلطات ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية [1].

إن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون لذا فإن النظام القضائي في أي دولة يجب أن

---

(1) د مازن راضي ليلة ، الوجيز في القضاء الليبي ، دار المطبوعات الجامعية 2003ص7.

يكفل سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الإنسان لما له الدور الكبير في توفير عناصر تتمثل في تكوين جهات التقاضي واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم.

الفرع الأول : أنواع الرقابة القضائية

يوجد نوعان من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا يمّيز النوع الأول بين الأفراد والإدارة في مراقبة تصرفاتهم ويخضعهم إلى نظام قضائي واحد هو القضاء العادي ويسمى نظام القضاء الموحد أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج وتم بموجبه التمييز بين منازعات الأفراد ويختص بها القضاء العادي والمنازعات الإدارية وتخضع لقضاء متخصص وهو القضاء الإداري .

1. نظام القضاء الموحد:

وقد ساد نظام القضاء الموحد في انجلترا والولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى على اعتبار أن هناك جهة قضائية واحدة تنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة العامة أو بين الهيئات الإدارية ذاتها وهو يعدّ أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية اذ يخضع الأفراد و الإدارة إلى قانون واحد مما لا يعطي الإدارة امتيازات في مواجهة الأفراد وفي الجهة المقابلة فان هذا النظام لا يعطي للإدارة الاستقلال الواجب توفره عن طريق توجيه الأوامر لها مما يعيق أداءها لإعمالها مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها وهذا به إضرار بحقوق الأفراد(1).

بالإضافة لما لهذا النظام من مزايا كونه يقرر مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفع إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة ويتميز أيضا باليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج.

2. نظام القضاء المزدوج :

يقوم على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، وهما جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص ، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، جهة القضاء الإداري وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد، ويطبق القضاء الإداري على

---

(1)د محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارنه، دار النهضة العربية ط1، 1993، ص14..

المنازعة قواعد القانون العام وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري ومنها انتشر في الكثير من الدول (بلجيكا ،اليونان ، مصر والعراق).

ولما يتمتع به القضاء الإداري من خصائص أهمها وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تعسف الإدارة ، كما أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة يعدّ الجزاء الأكبر لمبدأ الشرعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون ، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق الإنسان وحرياته من جور الإدارة وتعسفها وقد اتسم القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية والبساطة في الإجراءات ضماناً لحسن سير المرافق العامة.

الفرع الثاني: نشاط الإدارة العامة في مواجهة الأفراد:

يقضي احترام حقوق الأفراد وحرياتهم وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية غير أن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة وظيفتها تقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة لذا كان لا بد من الموازنة بين هذين الهدفين حتى لا يغلب احدهما على حساب الآخر فتختل الموازنة.

وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين ، الأولى منها سلبية تتمثل بالضبط الإداري الذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام أما الوظيفة الثانية فهي ايجابية تتمثل في إدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم[1]وسنتناول بالبحث الوظيفة الأولى بحكم مساسها بحقوق الإنسان وحرياته.

1. ماهية الضبط الإداري

وهو مجموعه من الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن /الصحة/ السكينة)، وهو مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام ، ويتمثل في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد وهو إن كان يصدر في إطار القوانين والتشريعات وتنفيذاً لها غير أن ذلك لا يمنع الإدارة من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيوداً من الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط[2].

---

(1) . د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمباديء العامة في تنظيم ونشاط السلطات الاداريه ، دار النهضة العربية 1978 ،ص471.

(2) . د. صبيح بشير مسكوفي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ،ص 87.

أما المشرع الأردني فلم يتطرق لتعريف الضبط الإداري في أي من التشريعات ذات العلاقة وذلك خشية أن لا تكون جامعة مانعة وبالتالي تكون قاصرة عن تحقيق غاياتها وأهدافها وعلى الصعيد الفقهي فقد ثار خلاف حول تعريفه وذلك لاختلاف النظرة إلى هذه الصورة من صور النشاط الإداري ووظيفتها والغاية منها واختلاف المعايير المعتمدة في هذا المجال . فعرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) بأنه: " سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون" وعرفه (ريفيرو) بأنـــــه: " عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر ، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة "[1] وعرفه آخرون بأنه: " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حريتهم بقصد حماية النظام العام[2].

2.أنواع الضبط الإداري

هناك نوعان من الضبط الإداري ؛ الضبط الإداري العام و الضبط الإداري الخاص, ويهدف العام إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة؛ الأمن والصحة والسكينة العامة وحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه والإخلال به[3]. أما الضبط الإداري الخاص يعني تحديد نوع من أنواع النشاط الفردي وإخضاعه لسلطة إدارية معينة بموجب قانون يبين هذه السلطة وحدودها وأغراضها, وقد يكون هذا النشاط مما يدخل في أغراض الضبط الإداري العام ، إلا أن المشرع وجد انه من الأنسب أن يعهد به إلى هيئة إدارية معينة بدلاً من إبقائه تحت اختصاص سلطات الضبط الإداري العام فيصبح بذلك خاضعاً لها, ومثاله الرقابة على المحال الخطرة والمضرة بالصحة العامة فهي أصلا مما يدخل في أغراض الضبط الإداري بالمفهوم العام ولكن إذا عهد المشرع برقابتها إلى سلطة معينه ومحددة كان الضبط الإداري في هذه الحالة خاصاً[4].

3.وسائل الإدارة في تقييد الحريات

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لا بد للإدارة من أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهي لوائح أو أنظمة الضبط وأوامر الضبط الفردية والتنفيذ الجبري.

أ. أنظمة الضبط الإداري

تتضمن قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وتتضمن تقييد حريات الأفراد إلا أن الفقه والقضاء اعترفا للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتكميلها والتي تؤدي إلى تقييد

---

(1)د. حمدي قبيلات ، مرجع سابق،ص215 .
(2)د سليمان الطماوي ، مرجع سابق،ص539.
(3)عبد الغني بسيوني، القانون الإداري ، منشأة المعادن،1991 ص 379.
(4)د حمدي قبيلات ، مرجع سابق ،ص217.

بعض الحريات وتعد هذه اللوائح أو أنظمة الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام، وأنظمة الضبط الإداري تتخذ عدة مظاهر، هي :-

1. الحظر وهو منع مزاولة نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً وهو أسلوب وقائي لمنع الجريمة مع الإشارة إلى عدم مشروعية الحظر المطلق للنشاط كونه يؤدي إلى مصادرة الحرية العامة مما يتنافى مع المبادئ الدستورية العامة[1].إلا أن القضاء أجاز الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبغاء.

2. الإذن المسبق وهو الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشاط ومن الضروري ان يشترط القانون المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن ولا يشمل ذلك الحريات الأساسية التي كفلها الدستور فأي نظام يشترط الحصول على إذن مسبق بشأن ممارسة حرية من الحريات يعدّ غير مشروع[2].

3. الإخطار عن النشاط وهو اخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام مثل الأخطار عن تنظيم اجتماع عام[3]

4. تنظيم نشاط وهو تنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته كما لو تم تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها, وهي أقل الصور مساساً بالحريات العامة والنشاط الفردي ومثالها: أن يحدد النظام للمطاعم والمقاهي شروطاً صحية معينه سواء في أبنيتها أو العاملين فيها [4].

ب.أوامر الضبط الإداري الفردية

قد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرارات فردية أو أوامر فردية لتطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم وقد تتضمن هذه القرارات أوامر القيام بأعمال معينة أو نواهٍ بالامتناع عن أعمال أخرى مثل الأوامر الصادرة بمنع عقد اجتماع عام أو الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط , والأصل يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذاً لها, وتصدر القرارات الضبطية الفردية بعدة صور منها الصورة الإيجابية حيث تكون صريحة وواضحة وتتطلب القيام بعمل إيجابي معين أو الصورة السلبية بأن تصدر لإيقاف أو منع عمل يهدد النظام العام أما الصورة الثالثة وهي الترخيص بأن تصدر بمنح ترخيص لمزاولة نشاط معين بصورة مشروعة[5].

---

(1)د مصطفى ابوزيد ، القانون الإداري، مرجع سابق ص 672..
(2)د حمدي قبيلات، مرجع سابق،ص244 ..
(3)د علي خطار شطناوي ، مرجع سابق،ص 400 .
(4)د حمدي فبيلات ،مرجع سابق،ص245..
(5)د حمدي قبيلات، مرجع سابق ، ص246..

ج. التنفيذ الجبري.

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الفرد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم ، ويعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية لذا لا يتم الحصول على إذن مسبق من السلطات القضائية لتنفيذه إلا أنه يجب أن تتوفر فيه شروط التنفيذ المباشر.

ومن الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى التنفيذ الجبري أن يبيح القانون أو اللوائح استعمال هذا الحق أو رفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح, ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري ويتم كذلك اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة

وفي جميع الحالات يشترط أن يكون استخدام القوة المادية متناسباً مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام أو الإخلال به بعناصره الثلاثة.

الفرع الثالث: رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري

من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري يتم من خلال الموازنة بين متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحريات الأفراد ، والقضاء الإداري درجت أحكامه على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري غير أنها أخضعتها في ذلك لرقابة القضاء الإداري ولا شك أن حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية تختلف عنها في الظروف الاستثنائية وسنقسم دراستنا لذلك في قسمين نتناول في الأول منها حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية ، ونخصص الثاني لحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

أولاً: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية.

1. سلطات الضبط الإداري ومبدأ المشروعية.

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الادارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلة غير مشروعه, وقد وضع القضاء الإداري عددا من القيود والضوابط على هيئات الضبط الإداري الالتزام بها أثناء ممارسة سلطاتها الضبطية في الظروف العادية وهي: –

(أ)التزام هيئات الضبط الإداري بأهدافه:

يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من أجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات فليس للإدارة تخطي هذا الهدف سواء كان عاماً أو خاصا فإذا استخدمت سلطاتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام أو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة لا تدخل ضمن أغراض الضبط

التي قصدها المشرع فإن ذلك يعد انحرافاً بالسلطة[1] ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء المختص .

(ب)وجود أسباب حقيقية تبرر الإجراءات الضبطية:

ويقصد بالسبب الظروف الواقعية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة ويتولى القضاء الإداري التأكد من توافر الأسباب التي تمثل إخلالا حقيقياً بالنظام العام[2].

(ج) مشروعية الوسيلة المستخدمة:

يجب أن تكون الوسائل التي استخدمتها سلطات الضبط الإداري مشروعة وأن لا يترتب عن استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لأن ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات فالحفاظ على النظام العام لا يستلزم غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتفي بتقييدها وكذلك يجب أن يكون الحظر نسبياً أي أن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين ، لذا فان القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً تعدّ قرارات غير مشروعة .

(د) الملاءمـــــــة:

يتمثل ذلك في اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها .

وسلطة القضاء في الرقابة على الملاءمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملاءمة قراراتها لكن بالنظر إلى خطورة هذه القرارات على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملاءمة[3] فمثلاً لايجوز لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق تظاهرة في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض .

2- الرقابة القضائية في الظروف العادية

يمارس القضاء الإداري رقابته على استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري ذلك أن القضاء الإداري هو حامي حقوق الأفراد وحرياتهم من جور الإدارة وتسلطها ويمارس القضاء الإداري

---

(1)د. حمدي قبيلات ، مرجع سابق، ص255.
(2)د. سامي جمال الدين، مرجع سابق ،ص510
(3)د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري ، ص386

ولايته على أساس التوفيق بين المصلحة العامة والحريات الفردية ويراقب القضاء الإداري مختلف أركان القرار الإداري للتحقق من مشروعيته:

أ – **رقابة ركن السبب** : يقصد بالسبب الحالة الواقعية أو القانونية الصحيحة التي تحمل الإدارة على التدخل وإصدار القرار,[1] وهنا يتحقق القاضي الإداري من وجود هذه الظروف الواقعية المبررة لاتخاذ هذا القرار الضبطي ، فيكون القرار معيباً بعيب انعدام السبب ويحكم القاضي بإلغائه إذا كان لا يستند إلى وقائع حقيقية تبرر إصداره[2].

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري ويكون خاضعاً لرقابة محكمة العدل العليا من الناحية الواقعية والقانونية وتقرر ذلك في الكثير من أحكامها ففي حكمها في القضية رقم 59/5 قررت: " أن الإجماع قد انعقد على أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت طريق الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية على مخالفة القوانين أو خطأ في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً وحق للمحكمة أن تقضي بإلغائه[3].

وقضت في حكم آخر بالقول : " يفترض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواع قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسيا وهو سبب وجوده ومبرر إصداره[4].

ب – **رقابة ركن الشكل** : ويقصد بالشكل القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري كما يقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري نفسه[5].

ويتحقق القضاء الإداري من صدور قرارات الضبط الإداري وفقاً للإجراءات والشروط المقررة التي يتطلبها المشرع، وتطبيقاً لذلك أبطلت محكمة العدل العليا قرار الحاكم الإداري لخلو مذكرة الحضور من الإشارة إلى الأفعال المنسوبة إلى المتهم فقرر إذا كانت مذكرة الحضور الموجهة للمستدعي تخلو من الإشارة أو التلميح إلى الأفعال المنسوبة إليه التي تستوجب التحقيق معه وفرض

---

(1)د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية،القاهرة،1963/62،ص562

(2)د. حمدي قبيلات ، مرجع سابق ، ص260

(3) حكم محكمةعدل عليا في القضية رقم 59/5 مجلة نقابة المحامين الاردنيين عدد1 ص11.

(4) عدل عليا قرار رقم 69/349 ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين عدد11،ص351..

(5) د حنا نده ، القضاء الإداري في الأردن ، 1972،ص 373.

التدابير الاحترازية بحقه فإن هذا القرار الذي صدر دون مراعاتها يكون باطلاً ومستوجب الإلغاء" [1].
وفي حكم آخر لها قضت بصحة قرار الحاكم الإداري لعدم تمسك المستدعي بحقه في إصدار مذكرة حضور له فقررت : " إن حضور المستدعى أمام المحافظ وإجابته عن التهمة الموجهة إليه دون أن يعترض على عدم إصدار مذكرة الحضور المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم يعدّ تنازلاً منه عن التمسك بأحكام تلك المادة[2].

ج- رقابة ركن الاختصاص:

يلزم مشروعية القرارات الإدارية أن تكون صادرة ممن يملك الاختصاص في إصدارها ، وعلى رجل الإدارة المنوط به إصدار القرار الإداري أن يلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع[3]، ويقصد بالاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً على وجه يعتد به[4].

ويتحقق القضاء الإداري من اختصاص هيئات الضبط الإداري بإصدار القرارات الإدارية إذ يقوم بإلغائها إذ ثبت له أن هيئة الضبط الإداري غير مختصة بإصدارها ونادراً ما يتحقق ذلك لمعرفة كل هيئة بحدود اختصاصاتها,[5] وتطبيقاً لذلك نجد أن محكمة العدل العليا قد أبطلت قراراً لمدير الشرطة الذي يقضي بإغلاق محالّ مرخصة بموجب قانون الحرف والصناعات ، وعدّته معدماً لأنه صادر عن شخص لايملك إصداره[6]، وقضت أن النزاع بين المستأجر والمستدعيين على إغلاق الباب أو فتحه يشكل نزاعاً حقوقياً تختص به المحاكم العادية، ولا يدخل في اختصاص الحاكم الإداري وعليه فإن قرار المحافظ بربط المستدعيين بكفالة عدلية تتضمن فتح الباب حقيقاً بالإلغاء لعدم الاختصاص[7].

د- رقابة ركن المحل:

ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الذي يحدثه القرار، حالاً و مباشرة وذلك بالتغيير في المراكز ، إنشاء أو تعديلاً أو إلغاء[8]. ويراقب القاضي الإداري مدى انسجام قرارات

---

(1) عدل عليا ،قرار رقم 2000/315 تاريخ 2000/1/31 ، منشورات مركز عدالة.
(2) عدل عليا ، قرار رقم 56/24، مجلة نقابة المحاميين ،عدد1956،6،ص338.
(3) د.خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة ، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط1،عمان،1993،ص64 .
(4) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، المرجع السابق،ص138..
(5) د حمدي قبيلات ، مرجع سابق، ص259 .
(6) عدل عليا ، قرار رقم66/123،ص129،مجلة نقابة المحاميين ،عدد2،ص129..
(7) عدل عليا،قرار رقم 84/170، مجلة نقابة المحاميين سنة1985، ص 780..
(8)د عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري،مرجع سابق،ص141.

الضبط الإداري مع أحكام القانون, فإذا كانت مخالفة للقانون أعلن بطلانها وهو من أكثر الوسائل استخداماً للطعن بقرارات الضبط الإداري[1].

وقضت محكمة العدل العليا بذلك بقولها : " لا يوجد في قانون منع الجرائم ما يوجب توقيف المستدعى الذي قضى مدة محكوميته عن جريمة القتل التي اقترفها مع آخرين لحين تقديم صك صلح عشائري وعليه فإن استمرار المحافظ في توقيفه وعدم إطلاق سراحه بعد انتهاء محكوميته مخالف للقانون مما يتوجب إلغاؤه[2] وقضت محكمة العدل العليا بالقول : " لايوجد في قانون منع الجرائم ولا في أي تشريع آخر نص يخول المحافظ صلاحية وضع أي شخص تحت العلاج في المركز الوطني للصحة النفسية وأن يتم الاحتفاظ به في المركز القضائي مما يشوب القرار الطعين عيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون "[3].

وقضت أيضاً انه " لا يسوغ للحاكم الإداري أن يوقف المستدعيين عن فعل محل تحقيق قضائي ، إذ أن المبادئ العامة المقررة أن لا يحاكم الشخص الواحد عن الفعل الواحد لدى مرجعين ، وتفرض عليه عقوبة من كل جهة إنما تفرض عقوبة واحدة وفق القانون"[4].

هـ – رقابة ركن الغاية:

عرف الفقه ركن الغاية بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه القرار الإداري[5]، فقرارات الضبط الإداري يجب أن تكون أهدافها محددة بالمحافظة على النظام العام وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف فإذا ما تجاوزت هذا الغرض فإنها تكون معيبة بعيب الانحراف في استخدام السلطة ومستوجبة للإلغاء حتى وان كانت في إطار المصلحة العامة[6].

وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا في حكمها في القضية رقم 74/25 بأن يكون الداعي والموجب لإصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة التي يجب على رجل الإدارة أن يهدف إليها في كل قرار يصدره[7].

---

(1) د حمدي قبيلات ، مرجع سابق، ص260..
(2) عدل عليا، قرار رقم 2006/468 ،سنة2006، منشورات مركز عدالة.
(3) عدل عليا، قرار رقم 2004/8 ، منشورات مركز عدالة.
(4) عدل عليا، قرار رقم 84/164 ، مجلة نقابة المحاميين سنة1985،ص 389.
(5) د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق،ص354.
(6) د حمدي قبيلات ، مرجع سابق، ص260.
(7) عدل عليا، قضية رقم 74/25 ، مجلة نقابة المحاميين 1974، عدد 12/11ص 1281

وقضت محكمة العدل العليا في القضية رقم 81/52 انه " من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على السواء[1].

ثانياً: رقابة القضاء في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام باستخدام القواعد والإجراءات السابق بيانها وفي هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

ويقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطل قواعد المشروعية العادية واستبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة وفي مجال الضبط الإداري فإن ذلك يسمح لسلطات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات تعد في الأوقات العادية غير مشروعة إلا أنها تعد مشروعة وفقاً لقواعد المشروعية الاستثنائية وتصبح الإدارة غير ملزمة بكثير من الضوابط والإجراءات التي تفرضها القوانين العادية ذات الصلة بالحريات العامة[2].

على أن الظرف الاستثنائي أيا كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق, فلا يعد أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية فالإدارة تبقى مسؤولة في الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها.

1- أسلوب تنظيم سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية

إن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي كفلها الدستور فلا بد أن يتدخل المشرع بتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أولا ويتم ذلك باتباع أسلوبين :

أولهما: أن تصدر قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ولكن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة أما الأسلوب الثاني فيتمخض عن وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية إعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين وعيوب هذا الأسلوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحه لها

(1) عدل عليا، قضية رقم 81/52 ، مجلة نقابة المحاميين عدد 11 سنة 1981،ص 1842.
(2) د حمدي قبيلات ، مرجع سابق،ص262.

المشرع من صلاحيات في تقييد الحريات للأفراد وحقوقهم وقد اخذ المشرع الفرنسي بهذا الأسلوب إذ منحت المادة16 من دستور الجمهورية الخامسة الصادرة عام 1958م رئيس الجمهورية سلطات واسعة.

2. الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

لايجوز إعلان حالة الطوارئ إلا في حالات معينة يتعرض فيها الأمن والنظام العام للخطر في جميع أرجاء الدولة أو في جزء منها وقد تطرقت سابقاً في بحثي إلى إعلان حالة الطوارئ حسب الدستور الأردني لذا يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في الرقابة على سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية مع أن هذه السلطات تتسع بشكل كبير لمواجهة ما يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة ويمارس القاضي الإداري رقابته ابتداءً على وجود الأسباب المبررة لإعلان حالة الظروف الاستثنائية فإذا لم تكن الأسباب مبررة فإنه يعلن بطلان إجراءات سلطات الضبط الإداري غير المستندة إلى أسباب حقيقية تؤثر على سلامة الدولة(1)، وهذا ما نص عليه قانون الدفاع رقم 13 سنة 1992 في المادة 8 فقرة أ بقولها: " يجوز لأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون أو أي أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا " ، ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة بقولها :" على المحكمة أن تفصل في الطلب على وجه السرعة ولا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد مرة بعد اخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً " .

ونصت المادة 9 من نفس القانون بقولها : " لكل من كلف بأي عمل أو أداء أي خدمة أو تقديم أي مال " ولكل من تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه, ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض ولرئيس الوزراء أن يحدد مقدار التعويض, وأن يقرر تأديته عن أي مال أو عمل أو إجراء خلال مدة لاتتجاوز ستين يوماً من تقديم الطلب بالتعويض على أن يكون للمتضرر في حال عدم موافقته على القيمة المقررة للتعويض الحق بإقامة الدعوى لدى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل المترتب له وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول."

وتختلف رقابة القضاء الإداري في الظروف الاستثنائية من ركن لآخر فالقاضي يراقب القرار الإداري من حيث السبب والغاية ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى (أركـــــان الاختصاص

---

(1) د حمدي قبيلات ، مرجع سابق،ص265

و الشكل والإجراء)، وبذلك فإن الظرف الاستثنائي أيا كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، وقررت محكمة العدل العليا في مجال رقابتها على ركن السبب بقولها " إن الغاية من تولي رئيس الوزراء صلاحياته هو أو من يفوضه بمقتضى المادة 9 مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 إنما تستهدف السلامة العامة والدفاع عن المملكة بمعنى أن يكون النزاع عاماً ومؤثراً على السلامة العامة ، ولا يدخل في نطاق السلامة العامة مجرد ارتكاب شخص فعلاً مخالفاً للقانون أو الكفالة التي تعهد بها أن يكون حسن السيرة والسلوك"[1].

وقررت أيضا في حكمها في القضية رقم 83/13 بقولها :" إذا كانت الأفعال المنسوبة للمستدعي هي التشهير بالعرض وهي مسألة تثير المشاعر والإحساسات والفتن بين أفراد مجتمع يحافظ على تقاليد الشرف العائلي وهي من المسائل التي تمس السلامة العامة والطمأنينة ، فإن من حق المحافظ تطبيق أحكام المادة 9/ مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 بحق المستدعي وتوقيفه في مركز الإصلاح والتأهيل المهني"[2].

أما في مجال رقابة محكمة العدل العليا على غاية القرارات الضبطية قالت :" إن المادة الرابعة من قانون الدفاع الذي صدر نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 استناداً إليها لا تجيز حجز حرية الأشخاص أو ربطهم بكفالة حسن سلوك إلا إذا صدرت عنهم أفعال تمت بصلة للدفاع عن المملكة وسلامتها العامة.إن الفعل المسند للمستدعى وهو الإهمال المسبب لوقوع حريق هو جرم عادي لا يخل بالدفاع عن المملكة بالمعنى المقصود من المادة 9/ مكرر من نظام الدفاع رقم 2 لعام 1939 [3].

وقضت كذلك بقولها : " لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن النص الوارد في المادة 20 من تعليمات الإدارة العرفية لسنة 1967 يمنع محكمة العدل العليا من رؤية الطعون بكافة القرارات الإدارية سواء كانت صادرة لغاية الدفاع أو لغير ذلك هو غير دستوري ولا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة ، إن الأعمال التي بها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي من مرافقها العامة وائتمانها المالي ، ذلك أن فكرة المحافظة على السلامة و الأمن هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع لسنة 1935[4].

---

(1) عدل عليا، قرارها رقم 85/164 ، مجلة نقابة المحاميين 1985، ص 389.
(2) عدل عليا، قرارها رقم 83/13 ، مجلة نقابة المحاميين 1983، ص 649.
(3) عدل عليا، قرارها رقم 80/95 ، مجلة نقابة المحاميين 1981، ص 452.
(4) عدل عليا، قرارها رقم 81/94 ، مجلة نقابة المحاميين 1983، ص 12.

الفرع الرابع: دور محكمة العدل العليا في الرقابة القضائية و الإصلاح الإداري

لقد أبدى رجال الإدارة والاقتصاد والسياسة وجهات النظر التي يمكن أن تساهم في الإصلاح الإداري، واتخذ السياسيون أصحاب القرار الكثير من القرارات المنسجمة مع تصوراتهم في هذا المجال إلا أننا نرى القضاء بما يتصف به من مزايا هو الأقدر على المساهمة الفعالة في الإصلاح الإداري.

وعندما يذكر القضاء في مجال الإدارة فإن المقصود هو محكمة العدل العليا والدور الذي يمكن أن تؤديه هذه المحكمة باعتبارها جهة القضاء الإداري الوحيد في الأردن.

بقيت محكمة العدل العليا تعمل كجهة قضائية للرقابة على الإدارة من الفترة 1952-1989 محتكمة في نشاطاتها إلى نصوص تشريعية قليلة جداً في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 السالف الذكر والمبادئ التي استقر عليها من مجلسي الدولة في فرنسا ومصر.

ولم تكن محكمة العدل العليا في تلك المرحلة على درجة من التنظيم والكفاءة اللتين تلبيان طموح رجال القانون الذين ينظرون إلى مثل هذه الجهة القضائية بنوع من الاحترام والتقدير الكبيرين باعتبارها حصناً لحقوق وحريات الأفراد من ناحية ، وموجهاً ناصحاً وشرعياً لجهة الإدارة من ناحية أخرى ، وأهم ما كانت تتميز محكمة العدل العليا في تلك المرحلة (1952-1989) ما يلي :

1. كان إنشاء محكمة العدل العليا بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لعام 1952 الذي لم يكن على درجة كافية من التنظيم والتفصيل بشكل يتيح لهذه المحكمة القيام بواجبها خير قيام ، وأداء الدور الكبير المنتظر منها القيام به.
2. بقاء محكمة العدل العليا مرتبطة هيكلياً بمحكمة التمييز و عدم استقلاليتها عن القضاء العادي.
3. تعثر محكمة العدل العليا في بسط رقابتها بشكل كامل على المنازعات الإدارية ، بسبب مرور البلاد بأحوال طارئة والاحتكام إلى قوانين استثنائية مثل قانون الدفاع الذي كان سائداً منذ عام 1939 وتعليمات الإدارة العرفية التي فرضت في الفترة الواقعة ما بين 1976-1992.
4. عدم وجود إجراءات تقاضي أمام محكمة العدل العليا بشكل خاص ، مما أثار كثيراً من المشاكل الإجرائية والاجتهاد في أكثر من دعوى وأحيانا التعارض فيما تقرره محكمة العدل العليا من قرارات إجرائية خاصة بالتقاضي أمامها.

5. بقاء التقاضي أمام محكمة العدل العليا باعتبارها جهة قضاء إداري على درجة واحدة مما يحرم الخصم أمامها من مميزات مبدأ تعدد درجات التقاضي .
6. بقاء اختصاصات محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر كما وردت في الفقرة أ من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لعام 1952 وهي:

- في الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية.
- في المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العموميين وورثتهم.
- في الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادات السنوية .
- في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
- في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بفصلهم من غير الطريق القانوني .
- في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية.
- في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناءً على شكوى المتضرر.
- في الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه مشروع.

1. قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لعام 1989

نظراً للانتقادات التي وجهها الفقه القانوني إلى هذه المحكمة خلال الفترة ما بين (52– 89) فقد عزم المشرع الأردني على وضع قانون خاص بمحكمة العدل العليا لتلافي مجموعة من الانتقادات التي كانت توجه للمحكمة في تلك الفترة .

ولذلك فقد صدر عام 1989 قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 حاول المشرع من خلاله تجاوز الثغرات والسلبيات التي رافقت مسيرة المحكمة خلال الفترة من 52 – 89 ومن أهم ما جاء في القانون المؤقت:

- النص على استقلالية محكمة العدل العليا.
- تعديل ميعاد الطعن أمامها ليصبح 30 يوماً بدلاً من 60 يوما وإحداث بعض الإجراءات الخاصة في التقاضي أمامها.
- الإبقاء على اختصاصات محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر.

- الإبقاء على هذه المحكمة مختصة في النظر في دعوى الإلغاء فقط.

2. قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

سعياً من المشرع إلى تجاوز الانتقادات وسد الثغرات التشريعية التي لحقت بمحكمة العدل العليا خلال الفترة السابقة. فقد أصدر المشرع قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 مضيفاً إليه بعض الاختصاصات ومعدلاً في تشكيل هذه المهمة وإجراءات التقاضي أمامها ، وميعاد الطعن بالإلغاء لديها وصلاحيات جديدة منحت لها لأول مرة في تاريخ التشريع والقضاء الأردني.

ويمكن إجمال أهم مميزات محكمة العدل العليا في ظل قانونها رقم 12 لسنة 92 على النحو التالي:-

(أ) محكمة العدل العليا هي الجهة القضائية الوحيدة التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن.

(ب) تتكون محكمة العدل العليا من رئيس وعدد من القضاة وتنعقد هيئة المحكمة من خمسة أعضاء (رئيس وأربعة قضاة) ومقرها عمان.

(ج) نص المشرع على مجموعة من الإجراءات التي يجب اتباعها في رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا ومن أهمها أن ترفع الدعوى من خلال محام مضى على حصوله على الأستاذية خمس سنوات بالإضافة إلى شكل صحيفة الدعوى والنسخ التي تحرر منها .

(د) ميعاد الطعن أصبح لدى لدى محكمة العدل العليا 60 يوماً من تاريخ التبليغ أو النشر في الجريدة الرسمية أو العلم بالقرار علماً يقيناً.

(ه) منحت محكمة العدل العليا الحق بالحكم بالتعويض عن جميع القرارات التي يجري إلغاؤها وهذه الصلاحية منحت لها لأول مرة من تاريخ إنشائها فأصبحت محكمة إلغاء وتعويض.

(و) أصبحت محكمة العدل العليا وفقاً لهذا القانون مختصة بكافة الطعون بنتائج انتخابات المجالس التي تجري وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة المفعول.

(ز) منحت محكمة العدل العليا لأول مرة في تاريخ التشريع الأردني الحق في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة.

(ح) منحت محكمة العدل العليا بمقتضى هذا القانون الحق بوقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو أي نظام مخالف للقانون أو الدستور .

(ط) بقيت اختصاصات محكمة العدل العليا في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 92 والمعمول به حالياً محددة على سبيل الحصر وهي محددة في المادة التاسعة من هذا القانون .

(ي) تنكر مفهوم محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 لمفهوم القرارات المحصنة وإلغائها من النظام القانوني الأردني وبسطت المحكمة بذلك رقابتها على كافة أعمال السلطة التنفيذية ما عدا أعمال السيادة[1].

واستكمالاً للوصول بمحكمة العدل العليا إلى الدور المنشود منها ، وانسجاماً مع طموحات الفقه القانوني تجاه هذه المحكمة والدور الملقى على عاتقها ، باعتبارها حصناً لحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة وناصحاً أمينا للإدارة من جهة أخرى، فإننا نطمح في أن يتولى المشرع الأردني جعل التقاضي أمام محكمة العدل العليا على درجتين على الأقل وذلك لمنح المتخاصمين الحق في الطعن بأحكام محكمة الدرجة الأولى ، وبهذا نضمن حماية حقوق الأفراد بالإضافة إلى إعداد كوادر قضائية مختصة بالقضاء الإداري ممن يحملون المؤهلات المناسبة في معرفة طبيعة القانون والمنازعات الإدارية وفلسفة العلاقة بين الفرد والسلطة وتحقيق التوازن بينهما في ظل المذهب الاجتماعي الذي يتبناه الدستور الأردني ، أو من خلال التدريب المناسب لدى جهات القضاء الإداري في الدول المجاورة التي لها تجربة طويلة في هذا المجال مثل فرنسا ومصر وسوريا.

---

(1) د. نعمان الخطيب ، محكمة العدل العليا ودورها في الإصلاح الإداري، مجلة الدراسات الأمنيـة الـصادرة عـن أكاديمية الشرطة الملكية، العدد (3)، شباط 2005.

الفصل الخامس

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة حقوق الإنسان وضماناتها ، تلك الحقوق التي كفلها الدستور الأردني والقوانين المكملة له ، حيث تطرقت في البداية إلى الحقوق والحريات التي كفلها الدستور الأردني والقوانين المكملة له ، وحرصاً من المشرع الأردني على أهمية تلك الحقوق والحريات فقد أوردها في صلب الدستور وأفرد لها باباً خاصاً وترك للقوانين مهمة تنظيمها ، ويعد دستور عام 1952م المعمول به حالياً هو نقطة الانطلاق الحقيقية لحقوق الإنسان وحرياته ، إذ إن صدور هذا الدستور كان في ظل الاهتمام الدولي بموضوع حقوق الإنسان وحرياته بالإضافة إلى أن هذا الدستور أشار إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالإضافة إلى الحقوق والحريات الفردية التقليدية وخلصت هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولا : النتائج :

1. أقر الدستور الأردني مبدأ المساواة فالأردنيون أمام القانون متساوون في التمتع بالحقوق وتحمل الواجبات التي نص عليها الدستور في الفصل الثاني منه بعد أن بين طبيعة الدولة ونظام الحكم فيها في الفصل الأول.
2. جاء معظم هذه الحقوق والحريات بشكل مطلق كالحق في الحرية الشخصية و مجانية التعليم الأساسي حظر إبعاد الأردني خارج ديار المملكة وعدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم السياسية.
3. جاءت بعض الحقوق مقيدةً بأحكام القانون ، كحرية التعبير عن الرأي وحق الاجتماع والحق في سرية المراسلات وتولي المناصب العامة ، والحق في القيام بشعائر الأديان والعقائد وحق الملكية ، وفرص التشغيل الإلزامي والتوقيف والحبس والتعليم والعمل.
4. إن معظم الحقوق تقتصر على الأردنيين وحدهم، كالحقوق السياسية والحقوق الاجتماعية ، في حين نجد أن بعض الحقوق يتمتع بها الأجنبي والمواطن على حد سواء كحرمة المساكن وحرية العقيدة وحرية المراسلات .
5. لقد أغفل الدستور الأردني بعض الحقوق الأساسية للإنسان إلا أن المشرع العادي تكفل في العديد من التشريعات وبأكثر من موقع بتنظيمها كالحق في الحياة ، تحريم الاسترقاق وحظر التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية.

6. على الرغم من النص على حقوق الإنسان في الدستور الأردني فقد اصطدمت ببعض التحديات التي شكلت قيوداً على الأفراد أثناء ممارستهم لحقوقهم ومن هذه التحديات التحديات التشريعية والتحديات التنفيذية التي شكلت تغولاً على تلك الحقوق والحريات إذ إن الأصل أن يمتلك الإنسان حرياته الطبيعية التي أقرها الدستور وجاءت هذه التحديات استثناءً من الأصل العام فيجب على أي قانون يصدر لتقييد تلك الحريات والحقوق أن يكون في أضيق الحدود.

7. تبنى الدستور الأردني النظام النيابي البرلماني القائم على أساس التعاون بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فتتوزع وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية على هذه الهيئات، إذ تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، فيما تباشر السلطة القضائية الفصل في المنازعات التي تطرح عليها وأساس الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من أهم ضمانات حماية حقوق الإنسان وحرياته،وقد نظم الدستور الأردني العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس متوازن ومتعاون فالسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين وهي القادرة على حماية حقوق الإنسان وحرياته فيما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين والالتزام بها.

8. لم ينص الدستور الأردني على تحديد الجهة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين وبذلك فإن للقضاء الحق في ممارسة هذه الرقابة والامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور إذا دفع أمامه بذلك في قضية منظورة لديه إلا أن القضاء العادي قد أنكر على نفسه الحق ببسط رقابته على دستورية القوانين باستثناء محكمة التمييز التي أقرت بهذا الحق لها وللمحاكم كافة وبذلك فإن الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية قد تناقضت في هذا المجال، أما القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا فقد مر قضاؤها بمرحلتين مرحلة أولى سلبية رفضت فيها بسط رقابتها على دستورية القوانين بحجة أن قانون تشكيل المحاكم النظامية قد حدد اختصاصاتها على سبيل الحصر وليس من بينها الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين وهو موقف محل نقد ذلك أن الأحكام الصادرة عن نفس المحكمة اختلفت لمجرد تغير صفتها، أما المرحلة الإيجابية فتمثلت بعدول محكمة العدل العليا عن موقفها السابق والإقرار بحقها في رقابة دستورية القوانين سواء كانت قوانين مؤقتة أوعادية وبإصدار قانون محكمة العدل العليا

رقم 12 لسنة1992 جاء النص على اختصاص المحكمة في النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لإلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور.

9. مارست محكمة العدل العليا الرقابة على الإدارة من الفترة 1952 ولغاية 1989 وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 ولم تكن تلك المحكمة في تلك المرحلة على درجة من التنظيم والكفاءة باعتبارها حصناً لحقوق وحريات الأفراد ، ونتيجة لذلك صدر عام 1989 قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 وذلك رغبة من المشرع في تجاوز السلبيات التي رافقت مسيرة المحكمة في الفترة السابقة إلى أن اصدر المشرع قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الذي جاء مضيفاً لبعض الاختصاصات ومعدلاً في تشكيل هذه المحكمة وإجراءات التقاضي أمامها بحيث أصبحت محكمة العدل العليا هي الجهة القضائية الوحيدة التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن.

أولاً: التوصيات:

1. العمل على تنظيم مسألة الضمانات بشكل مباشر وصريح في الدستور بحيث تأخذ صورتها الواضحة الصريحة وليست الضمنية.
2. لكي يكون القضاء الإداري في الأردن حصناً قوياً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وضمانة من ضمانات تمتعهم بالحقوق والحريات التي قررها الدستور فإننا نوصي للوصول بمحكمة العدل العليا إلى الدور المنشود لها:-

(أ) جعل محكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية بإعطائها حق الولاية العامة بالنظر في كافة المنازعات الإدارية دون تحديد .

(ب) جعل التقاضي أمام القضاء الإداري على درجتين على الأقل لمنح المتخاصمين الحق في الطعن بأحكام محكمة الدرجة الأولى.

(ت) إعداد كوادر قضائية مختصة بالقضاء الإداري ممن يحملون المؤهلات المناسبة في معرفة طبيعة القانون العام والمنازعات الإدارية وفلسفة العلاقة بين الفرد والسلطة وتحقيق التوازن بينهما في ظل المذهب الاجتماعي الذي يتبناه الدستور الأردني .

(ث) إجراء التدريب المناسب للكوادر القضائية في الدول المجاورة وبخاصة تلك الدول التي لها تجربة طويلة في هذا المجال كفرنسا ومصر ولبنان .

(ج) عقد دورات متخصصه في مجال القضاء الإداري للمرشحين للعمل فيه وذلك كون الخبرة المتوافرة فيهم تنحصر في مجال القضاء العادي.

3. إن الحاجة ملحة لإجراء تعديل دستوري يسمح بإنشاء محكمة دستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين أسوة بالعديد من الدول التي سبقتنا في هذا المجال وبخاصة أن الميثاق الوطني الأردني قد تضمن النص على ضرورة إنشاء محكمة دستورية.

4. العمل على تنظيم بعض الحقوق الأساسية دستورياً كالحق في الحياة وتحريم الاسترقاق وحظر التعذيب والمعاملة القاسية اللاانسانية.

5. بما أن القيود والتحديات الواردة على حقوق الإنسان وتحدياته تعدّ استثناءً على الأصل العام في ممارسة الإنسان لحقوقه وحرياته التي اقرها الدستور والقوانين المكملة لها ، لذا لابد من العمل على تطبيق هذه الاستثناءات في أضيق الحدود وفي ظروف معينة تتطلب مصلحـــــــة الوطن (الكوارث الطبيعية والحروب والاضطرابات الداخلية وحالات الطوارئ).

6. جاءت بعض الحقوق الواردة في الدستور مقيدة بأحكام القانون بمعنى أن القانون العادي هو الذي ينظم كيفية ممارسة هذه الحقوق والحريات ونأمل أن لا يصل التنظيم إلى حد مصادرة هذه الحقوق والحريات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: الكتب :

1. بدوي، ثروت، 1971 القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية،القاهرة.
2. بدوي،ثروت، 1978 النظام الدستوري العربي ، دار النهضة العربية ،القاهرة .
3. بسيوني، عبد الغني، 1991، القانون الإداري، منشأة المعادن ، القاهرة.
4. البشير، سعد، 2002، حقوق الإنسان دراسة مقارنة بين القانون الدولي والمواثيق الدولية، ،ط 1،دار روائع ،عمان.
5. الحبور، حمد، 2000، الجرائم الواقعة على الأشخاص في قانون العقوبات الأردني ،دراسة مقارنه ،ط1،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان .
6. الجرف، طعيمة، 1978، القانون الإداري والمبادىء العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دار النهضة العربية.
7. الجرف، طعيمة، 1978، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دار النهضة العربية، القاهرة.
8. حافظ، محمود محمد، 1993، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارنة، دار النهضة العربية.
9. حافظ، محمود، 1987، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، مطبعة الجامعة الأردنية،عمان.
10. حبيب، محمود أبو السعود، 1988 ، القانون الإداري .
11. الحلبي، محمد علي،1996، الوسيط في شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية،ج 1،دار الثقافة، عمان.
12. حلمي، محمود، 1964، المباديء الدستورية العامة، دار الفكر العربي القاهرة.
13. الحياري، عادل،1972، القانون الدستوري والنظام والنظام الدستوري.مطابع عبده غانم.عمان.

14. الخطيب، سعدي،2007، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية دراسة مقارنه، الحلبي الحقوقية، بيروت.

15. الخطيب، نعمان، 1993، مبادئ القانون الدستوري، الكرك، جامعة مؤتة.

16. الخطيب، نعمان، 2006، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة ط1 عمان الأردن.

17. الدباس، علي محمد، 2005، حقوق الإنسان وحرياته الطبعة الأولى،ط1، دار الثقافة ، عمان.

18. دوفروجيه، موريس، 1965، في الدكتاتورية، بيروت.

19. الذنيبات، محمد، 2003، النظم السياسية والقانون الدستوري، مع شرح تحليلي لنظام الدستور الأردني، الدار العلمية الدولية،عمان.

20. الراوي، جابر إبراهيم، 1999، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية،ط1 دار وائل للنشر،عمان.

21. رباط، أدمون، 1971، الوسيط في النظم السياسية ، جزء اول، دار العلم للملايين ، بيروت.

22. عثمان، عثمان خليل،1956، المباديء الدستورية العامة.

23. الزعبي، خالد، 1993، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة ، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط1،عمان.

24. السرحان، أحمد، 1980، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، النظرية العامة،اهم الأنظمة السياسية في العالم،ط1980،1،دار الحداثة،بيروت.

25. الشرقاوي، سعاد، 1982، نسبية الحريات وانعكاساتها على التنظيم القانوني ،دار النهضة العربية ،القاهرة .

26. الشطناوي فيصل،1988، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية دارمكتبة حامد،عمان.

27. الشطناوي، فيصل، 2003، النظام الدستوري الأردني،عمان.

28. شيحا، إبراهيم، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية.

29. الشيشاني، عبد الوهاب، 1980، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في النظام الإسلامي والنظم المعاصرة ط1 ، مطابع الجمعية العلمية الملكية

30. الطراونة، محمد سليم، 1994، حقوق الإنسان وضماناتها في القانون الـــدولي دراســـة مقارنة بالتشريع الأردني ،ط1 ،عمان 1994 ، مركز جعفر للنشر.
31. الطماوي، سليمان، 1986، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة والفكــر الـــسياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي، القاهرة.
32. الطماوي، سليمان،1987، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة.
33. الطماوي، سليمان،1988، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكــر العربـــي ، القاهرة ط1.
34. الطهراوي، هاني، 2007، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة ،ط1 ،عمان .
35. عباس، عبد الهادي،1995، حقوق الإنسان ج3،دار الفاضل للنشر والتوزيع ، دمشق.
36. عبد الحميد ، أشرف رمضان،2004، حرية الصحافة ،دراسة تحليليـــة فـــي التـــشريع المصري والقانون العام ، دار النهضة المصرية ،القاهرة.
37. عبد العال، محمد حسين،1975، القانون الدستوري، دار النهضةالعربيه، القاهرة.
38. العدوان، مصطفى عبد الكريم، 2001، حقوق الإنسان دراسة فـــي النظـــام الـــسياسي الأردني في ضوء الأنظمة السياسية المختلفة ، دار وائل للنشر ط1. عمان.
39. عصفور، سعد، 1971، النظام الدستوري المصري، الإسكندرية ،مصر.
40. العضايلة، أمين، 2001، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، دار رند للنشر والتوزيع ، عمان
41. العطار، فؤاد ،1963، القضاء الإداري، دار النهضة، عمـــــــــــــان.
42. علوان، عبد الكريم، 2001، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافـــة للنـــشر والتوزيع ،مطابع الأردن،ط1،عمان.
43. العواملة، منصور، 1998، الوسيط في النظم السياسية، المركـــز العربـــي للخـــدمات الطلابية ،ط1998،2، عمان
44. الغزو، محمد، 1995، النظام السياسي الدستوري الأردني ، الأردن. دار الثقافة.
45. الغزوي، محمد سليم، 1985، الوجيز في اثر الاتجاهات السياسية لحقوق الإنسان،ط1 ، عمان.

46. الغزوي، محمد سليم، 2005، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري،ط4،دار الثقافــة للنشر والتوزيع،عمان.
47. قبيلات، حمدي، 2008، القانون الإداري، الجزء الأول ، ط1 ، دار وائل للنشر، عمان.
48. القرعان، صالح، الموقف الأردني من أزمة الخليج،ط1 ،جامعة اليرموك،الأردن.
49. كتكت، جميل، 1990، مبررات الحد من حقوق الإنسان وضماناتها القانونية ، الأهليــة للنشر ، عمان.
50. ليلة، مازن راضي، 2003، الوجيز في القضاء الليبي ، دار المطبوعات الجامعية.
51. ليلة، محمد كامل، 1967، القانون الدستوري ،دار الفكر العربـــي، القـــاهرة ،مطبعـــة النهضة.
52. مبارك، سعيد عبد الكريم، 1995، موجز أحكام القانون المـــدني الأردنـــي، الحقـــوق العينيه،ط1، مركز حمادة للطباعه والتصوير، اربد .
53. متولي، عبد الحميد، 1970 ،القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة.
54. المجذوب، محمد سعيد، 1986، الحريات العامة وحقوق الإنسان،ط1 ، جروس بربس، لبنان ، طرابلس
55. محفوظ، عبد المنعم، 1987، فلسفات حقوق الإنسان فـــي ضـــوء المواثيـــق الدوليـــه والدساتير المعاصرة،جامعة مؤته.
56. مخادمة، محمد، 2008، حقوق الإنسان وحرياته الأساســية فـــي القـــانون الأردنـــي والدولي.
57. المدانات، نفيس، 2002، دراسة معمقة في القانون العام اداري ، دســتوري ، حقـــوق الإنسان، دار الثقافة، ط3، عمان.
58. نده، حنا، 1972، القضاء الإداري في الأردن ، عمــــــــان.

ثالثاً: الرسائل:

1. حميدات، عادل صبحي، 2002، رسالة ماجستير، نقابة محكمة العدل العليا على دستورية القوانين في الأردن.
2. السويلميين، عمر محمد، 2005، رسالة ماجستير، حرية الرأي كأحد حقوق الإنسان، (الأردن كحالة دراسة)، الجامعة الأردنية، عمان.
3. العواملة، بسمة يوسف،2008، رسالة ماجستير، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة.
4. الهلالات، محمد، 1998، رسالة ماجستير، حقوق الإنسان وضماناتها ومبررات القيود الواردة عليها في دستور المملكة الأردنية الهاشمية والولايات المتحدة والسودان، دراسة مقارنة، جامعة النيلين، السودان.
5. الهواوشة، فواز سليمان، 2008، رسالة ماجستير، الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين.

رابعاً: الأبحاث والمقالات:

1. الخطيب، نعمان، 1998، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني ، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العددين 1 ،2 .
2. الخطيب، نعمان، 2006، الولاء الوظيفي، بحث مقدم لمجلة راية مؤتة الثقافية، مجلد1، عدد1.
3. الخطيب، نعمان، 2005، محكمة العدل العليا ودورها في الإصلاح الإداري، مجلة الدراسات الأمنية الصادرة عن أكاديمية الشرطة الملكية، العدد3.
4. الخطيب، نعمان، 1986، المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستورين الأردني والمصري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، جامعة مؤتة.
5. الزعبي، خالد، 1996، الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن ، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات المجلد الحادي عشر، العدد الأول.

6. عباسي، جلال، 1996، التوقيف في أصول المحاكمات الجزائية، مجلة نقابة المحامين الملحق الأول السنة 44. عمان.
7. العدوان، أشرف أحمد، بحث بعنوان: نحو إنشاء محكمة دستورية أردنية. منشورات عدالة.
8. المدانات نفيس، بحث بعنوان : هل المجلس العالي لتفسير الدستور هو محكمة دستورية، مجلة دمشق، المجلد 19، العدد2.

خامساً: القرارات:

1. مجلة نقابة المحامين.
2. قرارات محكمة التمييز.
3. قرارات محكمة العدل العليا.
4. منشورات مركز عدالة على شبكة الانترنت.
5. تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام 2007.

سادساً: التشريعات:

1. الدستور الأردني.
2. الميثاق الوطني الأردني

سابعاً: المعاجم:

1. ابن منظور ، لسان العرب، المجلد الأول، بيروت، دار الصادر.